Eduskunnan hallintovaliokunta

Kuntaliiton lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Suomen Kuntaliitto ry:n lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 106/2026 vp). Esityksen tarkoituksena on edistää digitaalisissa palveluissa hallinnon asiakkaille annettavan neuvonnan automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä neuvonnassa.

Kuntaliitto on 10.4.2026 antanut lausunnon valtiovarainministeriön luonnoksesta koskien kyseessä olevaa ehdotusta.

Kuntaliiton lausunto

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua käsiteltävästä hallituksen esityksestä.

Kunnissa hyödynnetään jo tällä hetkellä neuvonnan toteuttamisessa palveluautomaatiota, kuten chatbot-palveluja, ja tätä on tehty jo pitkään ja laajasti eri tarkoituksissa. Kunnat vastaavat noin kahdesta kolmasosasta kaikista julkisista palveluista, ja kuntien tehtävät liittyvät esimerkiksi kasvatukseen ja koulutukseen, työllisyys- ja elinkeinopalveluihin, kotoutumiseen sekä ympäristöön ja tekniseen infrastruktuuriin. Ehdotettu sääntely vaikuttaa siten osaltaan kuntien asiakasrajapinnassa käyttämiin digitaalisiin ratkaisuihin ja niiden kehittämismahdollisuuksiin.

Kuntaliitto korostaa kuitenkin, että kyseessä on viranomaisnäkökulmasta osittain mullistava lakiehdotus, jonka toteuttaminen siten edellyttää huolellisuutta ja tietoisuutta myös riskeistä.

Kuntaliitto kiinnittää tässä vaiheessa huomiota erityisesti alla oleviin asioihin, jotka liittyvät ennen kaikkea tekoälyavusteisen neuvonnan laajuuteen ottaen huomioon riskin siitä, että neuvonta sisältäisi julkisen vallan käyttöä tai tosiasiallista päätöksentekoa. Hallituksen esityksessä nämä näkökohdat toki mainitaan jossain määrin, mutta tästä huolimatta voisi olla aiheellista ottaa ne paremmin huomioon jo itse lain tekstissä.

CC BY ND

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Neuvonnan ja päätöksenteon raja

Tietosuoja-asetuksen mukaan automatisoituja yksittäispäätöksiä on viranomaistoiminnassa mahdollista tehdä vain tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun jäsenvaltion lainsäädännön puitteissa. Voimassa olevan hallintolain (434/2003) 8 b luku koskee sellaista automaattista päätöksentekoa, jossa ei käytetä tekoälyä, vaan sääntöpohjaista automaatiota. Nykyinen automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö ei mahdollista generatiiviseen tekoälyyn perustuvaa harkinnanvaraista päätöksentekoa.

Kuten hallituksen esityksessä todetaankin, EU-tuomioistuin on ns. Schufa-ratkaisussa (C-634/21) todennut, että luottotietoyhtiön laatima luottoluokitus voi itsessään muodostaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetun automatisoidun yksittäispäätöksen, jos kolmas osapuoli, kuten pankki, tukeutuu siihen ratkaisevasti tehdessään henkilöä koskevan merkittävän päätöksen. Schufa-ratkaisu on myös viranomaisneuvonnan kannalta hyvin tärkeä koska siinä EU-tuomioistuin totesi, että tietosuoja-asetuksen mukaista päätöksen käsitettä täytyy tulkita laajasti. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklasta on edellä mainittuun asiaan liittyvistä näkökulmista syntynyt muutoinkin Euroopassa, kuten Alankomaissa, Italiassa ja Saksassa, oikeuskäytäntöä viime vuosina, jossa asetuksen 22 artiklan loukkauksia on todettu. Tämä viittaa siihen, että kyse on vakavasti otettavasta riskistä.

Kuntaliitto korostaa jokaisen oikeusturvaa. Ehdotetun 6 a §:n mukaan generatiivinen tekoälybotti voisi antaa ”asiakkaalleen neuvontaa, ohjausta ja opastusta”. Jos lakiehdotus hyväksytään, tulevaisuudessa syntyy todennäköisesti tilanteita, joissa kansalainen kysyy esimerkiksi tekoälybotilta, täyttääkö hän tietyn etuuden saamisen tai tietynlaisen myönteisen päätöksen edellytykset. Tällöin on otettava huomioon riski siitä, että tekoälybotin antama neuvonta voi näyttäytyä hallinnon asiakkaalle niin vahvasti viranomaisen lopullisena kannanottona, että asiakas esimerkiksi jättää tämän vuoksi hakematta kyseessä olevaa etuutta. Tällöin asia ei lainkaan tule viranomaisen käsiteltäväksi eikä asiakas saa asiaansa asianmukaisesti käsitellyksi perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla. Edellä olevassa tapauksessa merkitystä ei olisi silläkään, että tekoälyneuvonta olisi sisällöltään oikeaa, koska tekoäly ei tällä hetkellä saa tehdä hallintopäätöksiä. Muitakin esimerkkiskenaarioita voidaan listata, mutta pääasia on, että tekoälyneuvonnan salliminen voisi lisätä riskiä siitä, että syntyisi tilanteita, joissa neuvonnalla voisi olla yksittäiseen henkilöön tosiasiallisesti merkittäviä vaikutuksia. Tämä voi tehdä neuvonnan ja tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetun automatisoidun yksittäispäätöksen välisestä rajasta vaikeasti määriteltävän.

Lakiehdotuksen tarkoituksena ei luonnollisestikaan voi olla, että tekoälyavusteinen neuvonta sisältäisi julkisen vallan käyttöä. Hallituksen esityksessä (esim. s. 15) on kuitenkin todettu, että on mahdollista, että automaattinen neuvonta voisi tuottaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä, mikä ei tällä hetkellä olisi sallittua. On hyvä, että hallituksen esityksessä todetaan, että viranomaisten vastuulla on varmistaa, ettei tällaista tilannetta synny, mikä on itsestään selvä asia, mutta esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin kuvata, miten viranomaisen tulisi tällaiset tilanteet tunnistaa osana riskienhallintaa. Uuden lainsäädännön suhde tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan ei saa jäädä epäselväksi. Tämän vuoksi tekoälyavusteisen neuvonnan rajoja tulisi täsmentää esimerkiksi lisäämällä hallituksen esitykseen havainnollistavia esimerkkejä sekä antamalla viranomaisohjeita tai jopa sisällyttämällä asianomaisiin lainkohtiin tarkempi rajaus, jolla selvennetään, ettei kyse voi olla viranomaispäätöksistä. Sääntelyyn voisi siten olla asianmukaista sisällyttää informatiivinen viittaus sen suhteesta tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan ja hallintolain 8 b lukuun.

Suomessa on toisinaan katsottu, että myös viranomaisneuvonta voi sisältää julkisen vallan käyttöä, ainakin jos kyse on neuvonnasta, joka selvästi vaikuttaa hallintoasiakkaan asiaan (esim. KKO:2022:21). Tällöin sivutaan todennäköisesti myös tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettua kiellettyä tekoälyn avulla tapahtuvaa päätöksentekoa. Kunnille aiheutuva edellä mainittu riski ei välttämättä olisi suuri, jos tekoälychat antaisi vain yleistä neuvontaa eikä käsittelisi käyttäjän henkilötietoja tai ota kantaa hänen oikeuksiinsa. Riski kasvaisi kuitenkin nopeasti, jos chatbot antaa yksilöllisiä vastauksia esimerkiksi etuuksista, palveluihin pääsystä, maksuista tai muutoksenhausta.

Kuntaliitto yhtyy siten perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 56/2026 vp) esitettyyn näkemykseen siitä, että lakiin tulisi sisältyä selventävä säännös siitä, että neuvonta ja hallintoasian päätöksenteko ovat erillisiä menettelyjä. Sen sijaan, että digipalvelulain 6 a § 1 momentin 1 kohdassa oleva määräys poistettaisiin ja korvattaisiin hieman tarkemmalla mutta yhä melko yleisellä lain soveltamisalaa koskevalla yleisellä toteamuksella lain 3 §:n 2 momentissa, 6 a §:ää tulisi täsmentää siten, että sen suhde päätöksentekoon, tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan ja hallintolain 8 b lukuun käy selvästi ilmi. Niille viranomaisille, jotka ottaisivat tekoälyneuvonnan käyttöön, tulee olla selvää, että kyseessä oleva tekoälyneuvonta ei saa antaa ainakaan liian yksilöllisiä vastauksia, eikä sellaista ohjeistusta, joka esimerkiksi kuulostaisi yksittäisen henkilön oikeudellisen aseman lopulliselta määrittelyltä.

Kuntaliitto pitää hyvänä sitä, että vaatimukset koskien automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistamista ja valvontaa on esityksen alkukäsittelyn jälkeen täsmennetty ehdotetussa ja uudessa 6 b §:ssä. Edellä

todetut huomiot tarkoittavat kuitenkin, että 6 b §:ää on edellä mainituin syin syytä vielä laajentaa tai ainakin tarkentaa, jotta tekoälyneuvonnan käyttämät tietoaineistot eivät johda esimerkiksi ongelmatilanteisiin juuri tietosuoja-asetuksen 22 artiklan näkökulmasta. Vaikka velvollisuus huolehtia tietosuoja-asetuksen 22 artiklan noudattamisesta seuraa suoraan tietosuoja-asetuksesta, Kuntaliitto kuitenkin katsoo, että olisi aiheellista lisätä 6 b §:ään, tai ainakin säännöksen perusteluihin, täsmennys siitä, että vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa ja käytön aikaisessa valvonnassa on huomioitava myös riski automaattisen neuvonnan muodostumisesta liian yksilölliseksi tai asiakkaan oikeudellista asemaa tosiasiallisesti ohjaavaksi. Tällainen täsmennys tukisi viranomaisia tunnistamaan tilanteet, joissa neuvonta voi lähestyä automatisoitua yksittäispäätöstä tai julkisen vallan käyttöä.

Virkavastuu

Tietosuoja-asetuksen 22 artikla ja mahdollinen ongelmallinen viranomaisneuvonta kytkeytyy olennaisesti myös virkavastuukysymyksiin. Virkavastuu on aina henkilökohtaista. Koska tekoäly tai algoritmi ei ole oikeussubjekti, tekoäly itse ei voi kantaa rikosoikeudellista tai hallinnollista virkavastuuta. Tekoälypainotteisessa viranomaistoiminnassa virkavastuun painopiste siirtynee yksittäisistä toimenpiteistä kohti yleiseen valvontaan painottuvaa vastuuta, eli yleiseen velvollisuuteen huolehtia siitä, ettei järjestelmä tuota virheellistä neuvontaa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin (esim. PeVL 7/2019 vp, s. 11) korostanut, ettei virkavastuu saa olla ”näennäistä ja keinotekoista”. Vastuuta ei toisin sanoen tule osoittaa muodollisesti henkilölle, joka ei voi vaikuttaa järjestelmän suunnitteluun, käyttöönottoon, valvontaan tai neuvonnan riskeihin. Tämä on tärkeää erityisesti pienissä kunnissa, joissa vastuu tekoälyavusteisesta neuvonnasta voi käytännössä keskittyä yksittäiselle viranhaltijalle. Viranhaltijan näkökulmasta virkavastuusäännösten tulisi olla riittävän ennustettavia.

Tekoälyneuvonta saattaa lisätä neuvontaan perustuvien vahingonkorvausvaatimusten määrää. Virkavastuuseen kuuluu myös vahingonkorvausoikeudellinen vastuu, joka voi tulla kyseeseen sekä tilanteissa, joissa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä, että tilanteissa, joissa julkista valtaa käytetään. Virkamiehen vastuu on toissijainen ja määräytyy hänen syyllisyytensä sekä kohtuullisuusarvion perusteella. Niissä tilanteissa, joissa vahinkoa on aiheutettu julkisen vallan käyttämisellä, vahingon korvaamisen lisäedellytyksenä on, että laissa ilmaistua huolellisuusvaatimusta ei ole noudatettu. Mikäli viranhaltijan tai työntekijän viaksi jää vain lievä tuottamus, ei vahingonkorvausta ole ollenkaan tuomittava vahingon aiheuttamiseen osallistuneelle viranhaltijalle tai työntekijälle.

Vahingonkorvausoikeudellisessa arvioinnissa on siten otettava huomioon tosiasialliset olosuhteet. Edellä on todettu, ettei riskiä julkisen vallan käytöstä tekoälyavusteisessa neuvonnassa voida sulkea pois, vaan se tulisi päinvastoin ottaa vielä paremmin huomioon lakiehdotuksen asianomaisten pykälien lopullisessa muotoilussa. Jos viranhaltija on tehnyt kaiken, mitä generalistilta voidaan kohtuudella edellyttää, huolellisuusvaatimuksen voidaan katsoa täyttyneen, vaikka hallintoasiakkaalle, joka on saanut julkisen vallan käytöksi koettavaa neuvontaa, olisi aiheutunut suurempaakin kuin vähäistä vahinkoa.

Vaikka kyse ei olisikaan julkisen vallan käytöstä, henkilökohtaisen korvausvastuun syntyminen edellyttää kuitenkin lähtökohtaisesti lievää tuottamusta vakavampaa tuottamusta. Virkavastuun viranomaistoiminnan oikeellisuutta turvaavan tehtävän ei toisin sanoen pidä toteutua liian ankarana, mutta virkavastuu ei myöskään saa vesittyä, siten että ainoastaan julkisyhteisö juridisena henkilönä aina kantaisi vastuun.

Edellä mainittu koskee soveltuvin osin myös virkavastuun muita ulottuvuuksia, kuten sen rikosoikeudellista puolta. Tekoälykehitys voi asettaa uusia vaatimuksia virkavastuuta koskevan sääntelyn täsmällisyydelle muun muassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta.

Kehitystä on syytä seurata ja tarvittaessa tulee ryhtyä lainsäädäntötoimiin sen varmistamiseksi, että virkavastuu voi toteutua asianmukaisesti myös tulevaisuudessa. Yksittäisen viranhaltijan virkavastuun rinnalla on lisäksi tunnistettava organisaation vastuu järjestelmän hallinnasta ja riskienhallinnasta.

Edellä kuvattujen virkavastuukysymysten vuoksi tekoälyavusteisen neuvonnan käyttöalan sekä siihen liittyvien vastuiden tulee olla riittävän selkeitä. Näin ollen edellisessä alaluvussa ehdotetut neuvonnan ja päätöksenteon välistä rajanvetoa (6 a §) sekä automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistamista ja valvontaa (6 b §) koskevat täsmennykset eivät siten ainoastaan tukisi tietosuoja-asetuksen 22 artiklan vaatimusten noudattamista, mutta osittain myös virkavastuun asianmukaista kohdentumista ja toteutumista.

Toimeenpanon ja soveltamisen tuki

Kuntaliitto korostaa, että ehdotetun lainsäädännön tarkoitus on hyvä, mutta sen onnistunut toimeenpano edellyttää lain tarkempien säännösten lisäksi myös muuta ohjausta ja tukea. Kuten Kuntaliitto on lausunnossaan 10.4.2026 todennut, Kuntaliiton vuonna 2024 toteuttaman kuntien digitalisaatiokartoituksen mukaan palveluiden digitalisoinnin suurimpana hidasteena nähdään nimittäin kunnissa omien resurssien ja osaamisen puute. Tästä syystä Kuntaliitto pitää tärkeänä, että mahdollistavan lainsäädännön

lisäksi toteutettaisiin myös muita toimenpiteitä. Tällaisilla toimenpiteillä voitaisiin varmistaa, että myös pienemmillä viranomaisilla, kuten kunnilla, olisi realistiset mahdollisuudet ottaa hallitusti käyttöön generatiivista tekoälyä neuvonnassa ja että esimerkiksi tekoälyn hyödyntäminen ei rajautuisi vain suurimpien viranomaisten mahdollisuudeksi.

Kuntaliitto pitää kannatettavana esimerkiksi esitysluonnosta koskevassa valtiovarainministeriön julkisessa kuulemistilaisuudessa esiin nousutta toivetta päivittää valtionvarainministeriön generatiivisen tekoälyn hyödyntäminen julkisessa hallinnossa -ohje huomioimaan lakimuutos siten, että ohjeistus tukisi tekoälypohjaisten neuvontaratkaisujen käyttöönottoa. Edellä todetusti Kuntaliitto pitäisi tarkoituksenmukaisena, että myös tietosuojavaltuutetun toimistolta saataisiin uuden sääntelyn toimeenpanoon sekä yleisesti tietosuojasääntelyn soveltamiseen kattavampaa tukea. Pienemmissä kunnissa tarvittavia mittakaavaetuja voitaisiin mahdollisesti saavuttaa kuntien välisellä yhteistyöllä digitaalisten palvelujen kehittämisessä ja ylläpidossa.

Kuntaliitto korostaa, että jos lainmuutos tulee voimaan, on ensiarvoisen tärkeää, että tiedonhallintalautakunta antaa säännöllisesti (kuten se on jo aiemminkin tehnyt) uusia ohjeita ja oppaita viranomaisen velvollisuuksien tulkinnasta sen varmistamiseksi, että tekoälyavusteinen neuvonta on riittävän laadukasta.

Kuntaliitto siten tukee hallituksen esitystä, mutta sillä edellytyksellä, että erityisesti seuraavat seikat otetaan huomioon lakiesityksen jatkokäsittelyssä:

– 6 a §:ää tulisi täsmentää siten, että sen suhde päätöksentekoon, tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan ja hallintolain 8 b lukuun käy selvästi ilmi, sen sijaan että poistettaisiin nykyinen säännös, jonka mukaan neuvonnassa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua.

    - Neuvonnan ja päätöksenteon välisen eron tulee edelleen olla selkeä.

- 6 b §:ssä säädettyä vaatimustenmukaisuuden varmistamista ja valvontaa olisi syytä laajentaa tai ainakin täsmentää sen varmistamiseksi, että neuvonnan tietosisältö on sisällöltään asianmukaista ja virheetöntä sekä sen varmistamiseksi, että vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa etukäteen ja käytön aikaisessa valvonnassa huomioidaan myös riski automaattisen neuvonnan muodostumisesta liian yksilölliseksi. Tämä edistäisi osaltaan myös virkavastuun toteutumisen edellytysten varmistamista sekä sen varmistamista, että tekoälyavusteinen neuvonta on tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaista.

- Viranomaisohjeistus tulee päivittää ennen lain soveltamisen alkamista ja annetaan myös säännöllisesti sen jälkeenkin, jotta lain (ja tietosuoja-asetuksen 22 artiklan) soveltaminen ei jää epäselväksi.

- Virkavastuusääntelyn uudistamista on syytä pohtia myös tekoälyneuvonnan näkökulmasta.

SUOMEN KUNTALIITTO 2.10.2026

Alexander Eriksson
Juristi, VT