Valiokunnan lausunto PeVL 56/2026 vp– HE 106/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 106/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Eveliina Ignatius, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Kaj Välimäki, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Kari Hämäläinen, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tomi Voutilainen
- hallinto-oikeuden dosentti, oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Ida Koivisto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia.

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

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiassa, johon sisältyy tekoälyn käyttöön julkisessa hallinnossa, lainalaisuusperiaatteeseen, sekä virkavastuun kohdentumiseen liittyviä tulkintakysymyksiä.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia (jäljempänä digipalvelulaki). Viranomaisten antamaa neuvontaa koskevaa lain 6 a §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että muun muassa mahdollistetaan tekoälyn käyttäminen neuvonnassa. Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi 6 b §, jossa säädetään automaattisen neuvonnan vaatimustenmukaisuuden varmistamisesta ja valvonnasta.

(2) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota automaation ja tekoälyn käyttöä viranomaisneuvonnassa koskevan yleislainsäädännön tarpeeseen. Valiokunta on pitänyt yleissääntelyn säätämistä välttämättömänä ja kiirehtinyt hankkeen loppuunsaattamista valtioneuvostossa (PeVL 53/2025 vp, kappaleet 6 ja 7). Nyt arvioitavana olevaa lakiehdotusta voidaan pitää tällaisena yleissääntelynä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotus ja myös valiokunnan siitä esittämät huomiot koskevat vain viranomaisten antamaa neuvontaa.

(3) Vaikkei sääntelyn sijoittumiselle digipalvelulakiin ole valtiosääntöistä estettä, perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotettavan kaltaisen sääntelyn olisi perusteltua olla hyvän hallinnon perusteita sekä hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä sääntelevässä hallintolaissa. 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.

Automaattisen neuvonnan edellytykset

(4) Viranomainen voi ehdotetun 6 a §:n mukaan antaa asiakkaalleen neuvontaa, ohjausta ja opastusta käyttämällä asiakkaan kanssa reaaliaikaisesti viestejä vaihtavaa palvelua (automaattinen neuvonta), jos asiakkaalle kerrotaan, että hän vaihtaa viestejä ihmisen sijaan automaattisen neuvonnan kanssa. Asiakkaalle on säännöksen mukaan tarjottava mahdollisuus tallentaa automaattisen neuvonnan kanssa käyty viestien vaihto ja ottaa yhteys ihmiseen neuvonnan, ohjauksen ja opastuksen saamiseksi.

(5) Viranomaisen on ehdotetun 6 b §:n mukaan ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa määriteltävä ja toteutettava toimenpiteet, joilla varmistetaan, että automaattinen neuvonta vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia. Lisäksi viranomaisen on arvioitava neuvonnalla annettavan virheellisen tiedon tai muun sisällöllisen virheen tai puutteen todennäköisyys ja vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin sekä neuvonnan käytön mahdolliset syrjivät vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin.

(6) Laista ehdotetaan kumottavaksi säännös siitä, että viranomainen on ennalta varmistanut palveluautomaatiossa toteutettavan neuvonnan tietosisällön asianmukaisuuden. Esityksen perustelujen (s. 49) mukaan säännöksen poistamisen syynä on se, etteivät nykyiset digipalvelulain 6 a §:n mukaiset ennalta varmistamisen velvoitteet sellaisinaan sovellu

tekoälyjärjestelmällä annettavaan automaattiseen neuvontaan. Perustelujen (s. 43) mukaan ehdotetulla 6 b §:llä korvataan käytännössä nykyiset ennalta varmistamista koskevat velvoitteet.

(7) Perustuslakivaliokunta on perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta kiinnittänyt huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 81/2022 vp, kappale 5, PeVL 7/2019 vp, s. 8—9; ks. myös PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2). Valiokunnan mielestä on selvää, että sanotut näkökohdat on otettava huomioon myös viranomaisen antamassa neuvonnassa (ks. myös PeVL 53/2025 vp, kappale 6).

(8) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan automaattisessa neuvonnassa erityisen keskeisiä ovat ainakin neuvonnan totuudenmukaisuuden, paikkansapitävyyden ja sisällöllisen virheettömyyden vaatimukset, joita ei ole nimenomaisesti määritelty esimerkiksi hallintolaissa. Siitä huolimatta, ettei neuvonta nojaisi nykyisen kaltaisesti valmiiksi laadittuihin, viranomaisen tarkastamiin vastauksiin, viranomaisella on vastuu neuvonnan asianmukaisuudesta.

(9) Tekoälyjärjestelmät toimivat sen tiedon varassa, jota niille annetaan käytettäväksi esimerkiksi neuvonnassa vastausten muodostamiseen. Laissa ei 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. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että automaattiselle neuvonnalle ennakolta 6 b §:n 1 momentissa asetettavat vaatimukset ovat etenkin voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna varsin yleispiirteisiä. 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.

Sääntelyn suhde automaattiseen päätöksentekoon

(11) Digipalvelulaista ehdotetaan kumottavaksi nykyisin 6 a §:ään sisältyvä säännös siitä, että neuvonnassa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua. Se ehdotetaan korvattavaksi lain soveltamisalaa koskevan 3 §:n 2 momenttiin lisättävällä viittaussäännöksellä.

(12) Ehdotettu sääntelyratkaisu ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ole onnistunut sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Voimassa olevaan lakiin sisältyvän säännöksen tarkoituksena on tehdä selväksi, että neuvonta ja hallintoasian päätöksenteko ovat erillisiä menettelyjä, joiden automatisoinnista säädetään erikseen ja joita ei voida oikeusvaikutuksiltaan rinnastaa toisiinsa. Tällaista asiaa selventävää säännöstä voidaan edelleen pitää perusteltuna vastakohtaispäätelmien välttämiseksi.

(13) Asian ratkaisemista automaattisesti koskevat hallintolain 8 b luvun säännökset. Luvussa säädetään edellytyksistä, joiden on muualla laissa säädetyn lisäksi täytyttävä, jotta viranomainen voi tehdä asian käsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä ilman, että ratkaisun tarkastaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Asian ratkaisemisen on perustuttava sovellettavan lain ja etukäteisen harkinnan perusteella laadittuihin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 2 §:n 16 kohdassa tarkoitettuihin käsittelysääntöihin.

(14) Hallituksen esityksessä on myös sivuttu ehdotetun sääntelyn suhdetta yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuihin automatisoituihin yksittäispäätöksiin. Esityksen perustelujen (esim. s. 14) mukaan on mahdollista, että automaattinen neuvonta voisi tuottaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä, joihin kansallinen automaattista päätöksentekoa koskeva yleissääntely ei soveltuisi. Arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta sääntelyä automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja niitä koskevista suojatoimista yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa edellytetyllä tavalla. Perustuslakivaliokunta kiinnittää 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.

Muita seikkoja

(15) Hallituksen esityksessä (s. 20) tarkastellaan myös kysymystä vahingonkorvausvelvollisuudesta neuvonnassa. Digipalvelulain 6 a §:n säätämisen yhteydessä ei pidetty tarpeellisena tehdä muutoksia vahingonkorvauslakiin tai vahingonkorvaussääntelyyn, eikä sitä esityksessä katsota tässäkään yhteydessä välttämättömäksi. Mahdollisia muutoksia julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuuteen olisi esityksen perustelujen mukaan joka tapauksessa tarpeen niin vaatiessa edistettävä yleisellä tasolla. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että oikeusministeriön asettama työryhmä on vuonna 2023 ehdottanut julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun uudistamista niin, että muun ohessa vahingonkorvauslakiin lisättäisiin säännös siitä, että julkisyhteisö on korvausvelvollinen antamastaan virheellisestä tiedosta aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan virheettömistä ja ajantasaisista tietoaineistoista sekä viranomaisen velvollisuudesta huolehtia neuvonnan tietosisällön asianmukaisuudesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 56/2026 vp

Helsingissä 18.9.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala