



Hallituksen esitysluonnos laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta.

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/ParticipationNonJs?proposalId=139725b9-6731-4074-99f0-716e24b55ac6>

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää lausuntopyyntöä ja tuo esiin, että se on osallistunut työryhmään, jossa on laadittu kyseinen hallituksen esitysluonnos.

Lain tavoite, tarkoitus ja vaikutukset

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa esityksen tavoitteita, joilla pyritään edistämään viranomaisen neuvonnan automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä ja samalla tehostetaan viranomaisten toimintaa. Lainmuutoksella tarkennetaan tekoälyn käyttöön liittyvää lainsäädäntöä niin, että se huomioi nykyistä paremmin asiakkaiden oikeusturvan, tietosuojan ja viranomaisen velvoitteet luotettavan ja hyvän hallinnon toteutumisessa, kun tekoälyä käytetään neuvonnassa. Ajasta ja paikasta riippumattomat digitaaliset palvelut mahdollistavat neuvonnan ja viestinnän laajentumisen ja todennäköisesti parantaisivat mielikuvaa viranomaisen avoimuudesta, jos yhdenvertaisuus ja saavutettavuus toteutuvat.

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin, että palveluautomaation laajentaminen viranomaisneuvonnassa vaikuttaa luonnollisten henkilöiden palvelun saavutettavuuteen viranomaisessa. Digitaalisten neuvontapalvelujen saavutettavuus on ehdottomasti varmistettava, sillä ne lisäävät yhdenvertaisuutta. Palvelussa käytettävän kielen täytyy olla selkeää, asiallista ja ymmärrettävää. Lakiin sinällään jäisi velvoite tarjota luonnollisten henkilöiden antamaa neuvontaa, mutta tämän neuvonnan saavutettavuus ja määrä (esimerkiksi palveluajat) jäisivät ilmeisesti viranomaisen harkittavaksi. Palveluautomaation laajempi hyödyntäminen ei saisi kaventaa hallinnon asiakkaiden mahdollisuuksia saada viranomaisesta luonnollisten henkilöiden tarjoamaa neuvontaa. Toisin sanoen, palveluautomaation hyödyntäminen ei saisi kaventaa olennaisesti asiointiaikoja luonnollisten henkilöiden kanssa viranomaisen aukioloaikojen puitteissa. Ministeriö toteaaakin, että perusoikeuksien toteutumiseksi henkilöillä, joilla on puutteelliset kyvyt asioida digitaalisesti tai jotka eivät lainkaan kykene toimimaan digitaalisessa ympäristössä, tulee olla mahdollista asioida viranomaisen kanssa muulla tavalla kuin palveluautomaatiolla. Hallituksen esitysluonnoksen kappaletta 4.4 vaikutukset hallinnon asiakkaisiin voisi olla syytä täydentää siten, että siinä huomioidaan paremmin ne ihmisryhmät, joilla voi olla rajoituksia kyvyssä toimia digitaalisessa ympäristössä.

Esityksen tavoitteena on parantaa palvelun laatua ja tehostaa viranomaisen toimintaa. Tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta niiden toteutuminen ei vaikuttasi toteutuvan yhtäaikaaisesti. Jos uudistus toteutetaan esityksessä esitetyllä tavalla, palvelun laatua koskevat tavoitteet eivät oletettavasti toteudu, mikäli palveluautomaation käyttöönotolla olisi viranomaisen asiointiaikoja olennaisesti kaventava vaikutus. Mikäli esityksen seurauksena palveluautomaatiota hyödynnettäisiin ensisijaisesti viranomaisen tavanomaisten asiointiaikojen ulkopuolisena palveluna, asiakkaiden saama palvelutaso tosiasiallisestikin parantuisi.

Tekoälyn käyttöönotto edellyttäisi alkuvaiheessa mahdollisesti merkittäviäkin resurssointeja sekä suunnitteluun, käyttöönottoon ja tekniseen toteutukseen (esim. keskustelujen dokumentointi ja tallentaminen, käyttäjien tunnistaminen, henkilötietojen suojaan liittyvät asiat) että laadunvalvontaan.



Suuririskiset tekoälyjärjestelmät

Hallituksen esityksessä käydään läpi tekoälyasetukseen liittyvää sääntelyä ja sitä, milloin tekoälyjärjestelmä voisi olla suuririskinen. Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin, että sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettävä tekoälyjärjestelmä on hyvin usein suuririskinen, mutta ei kuitenkaan aina. Esityksessä todetaan, että neuvonnassa käytettävää tekoälyjärjestelmää ei lähtökohtaisesti olisi katsottava suuririskiseksi. Ministeriö yhtyy tähän näkemykseen, mutta painottaa kuitenkin sitä, että asia on arvioitava tapauskohtaisesti. Jos tekoälyjärjestelmää esimerkiksi käytettäisiin terveydenhuollon neuvonnassa siten, että se arvioisi luonnollisen henkilön terveydentilaa, voi kyse olla lääkinnällisestä laitteesta ja siten suuririskisestä tekoälyjärjestelmästä. On myös huomioitava, että esimerkiksi hoidon tarpeen arviosta säädetään terveydenhuoltolaissa (1326/2010). Ministeriö ehdottaa, että esityksen kappaletta 2.2.2 täydennettäisiin tuomalla tarkemmin esiin lääkinnällisiä laitteita koskeva lainsäädäntö¹. Lääkinnällisellä laitteella tarkoitetaan instrumenttia, laitteistoa, välinettä, ohjelmistoa, implanttia, reagenssia, materiaalia tai muuta tarviketta, jonka valmistaja on tarkoittanut käytettäväksi ihmisillä tiettyihin lääketieteellisiin tarkoituksiin. Tällainen tarkoitus voi esimerkiksi olla sairauden tai toimintarajoitteen diagnosointi, ehkäisy, tarkkailu tai hoito. Esimerkiksi Omaolo-palvelu on lääkinnällinen laite.

Ministeriö tuo myös esiin, että se on valmistelemassa hallituksen esitystä hoidon tarpeen arvion automaatiosta ja ehdottaa, että tämä valmistelu tuodaan esityksessä esiin viittaamalla asiaa koskevaan hankkeeseen (Ennakoiva sote 2, <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM011:00/2026>).

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus neuvonnassa

Esityksessä käsitellään kattavasti henkilötietojen käsittelyä. Esityksessä todetaan, että hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lisäksi viranomaisen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen, jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan. Esityksessä todetaan myös, että hallintolain 8 § näyttää jättävän avoimeksi sen, miten henkilötietoja voidaan käsitellä neuvonnan antamiseksi. Tämä näyttäisi johtuvan siitä, että ei ole ilmeistä, mikä olisi henkilötietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen mukainen käsittelyperuste. Esityksessä todetaan, että viranomaisen toiminnassa kyse voi olla pääasiassa 6 artiklan 1 kohdan c alakohdasta, jonka mukaan tietojen käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai käsittely voi olla 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tietosuojalain (1050/2018) 4 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla, kun se on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Esityksessä tuodaan esiin, että koska viranomaiset tyypillisesti tehtäviensä hoitamisen yhteydessä antavat hallintolain 8 §:n edellyttämää laajemmin neuvontaa, vaikuttaisi neuvontaan soveltuvan lähtökohtaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta. Jos neuvonnassa on kuitenkin kyse jonkin erityislainsäädännössä säädetyn neuvontavelvollisuuden toteuttamisesta, voi käsittelyperuste olla myös 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Esityksessä painotetaan, että digipalvelulain 6 a § ei voi olla henkilötietojen käsittelyn peruste.

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin, että koska neuvonta on hallintolain mukaan viranomaisen lakisääteinen tehtävä, tulee viranomaisella olla oikeus käsitellä henkilötietoja tässä tehtävässä. Esityksen

¹ Lääkinnällisistä laitteista ja in vitro-diagnostiikkaan tarkoitetuista lääkinnällisistä laitteista säädetään EU-asetuksessa ja kansallisessa lainsäädännössä. Lääkinnällisten laitteiden valmistusta, markkinoille saattamista ja markkinoille saatettujen laitteiden valvontaa säädelään pääosin lääkinnällisten laitteiden asetuksessa (EU) 2017/745 (MD-asetus) ja In vitro -diagnostiikkaan tarkoitettujen laitteiden asetuksessa (EU) 2017/746 (IVD-asetus). Sääntelyä on täydennetty lääkinnällisistä laitteista annetulla lailla (719/2021).



perusteella muodostuu se kuva, että henkilötietojen käsittelyn peruste olisi tietosuojalaissa silloin, kun viranomaisen neuvontatehtävästä ei ole säädetty erityislaissa. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy tähän näkemykseen, mutta toteaa, että lakien keskinäinen suhde ja niiden soveltaminen voi olla viranomaiselle haastavaa. Ministeriö tuo myös oman hallinnonalan osalta esiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä on säädetty siitä, että hyvinvointialueen on järjestettävä terveysneuvontaa ja sosiaalihuollon neuvontaa. Näin ollen näissä neuvontatehtävissä henkilötietojen käsittelyperuste on lakisääteisen velvoitteen noudattaminen. Sen sijaan esimerkiksi Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2021) tai eri etuuslaeissa ei säädetä neuvontavelvollisuudesta, jolloin Kansaneläkelaitoksen (Kela) neuvontatehtävässä henkilötietojen käsittelyperuste olisi yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen. Lisäksi on huomattava, että jos tietoja käsitellään yleisen edun perusteella, on henkilöllä oikeus vastustaa tietojensa käsittelyä tietosuoja-asetuksen 21 artiklan nojalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa käsitellään usein tietosuoja-asetuksen tarkoittamia erityisiä henkilötietoryhmiä. Esityksessä sivulla 12 tuodaan esiin, että tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Esityksen mukaan keskeisin on momentin 2 kohta, jonka mukaan tietojen käsittely on mahdollista silloin, kun käsittelystä säädetään ja käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Lisäksi esityksessä todetaan yhteenvedona, että mikäli erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely automaattisessa neuvonnassa olisi tietosuojalain 6 §:n 2 momentin (*huom. tässä tarkoitettaneen 6 §:n 1 momentin 2 kohdan*) mukaisesti erityislainsäädännössä sallittua, voitaisiin niitä siis käsitellä, kunhan myös digipalvelulain 6 a §:n asettamat edellytykset täyttyvät.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollossa asiakastietojen käsittelyssä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetussa laissa (703/2023). Lisäksi tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdissa säädetään terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelintarjoajan oikeudesta käsitellä tietoja. Sen sijaan esimerkiksi Kelan oikeus käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä jää epäselväksi, sillä Kelan tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä ei säädetä neuvonnasta eikä henkilötietojen käsittelystä sen yhteydessä eikä Kela liene tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoittama vakuutuslaitos. Ministeriö toteaa, että tilanne on erikoinen, sillä lienee niin, että on muitakin viranomaisia, jotka neuvonnan yhteydessä käsittelevät erityisiä henkilötietoryhmiä, etenkin jos asiakas tuo niitä omatoimisesti neuvonnan yhteydessä esiin. Lienee myös niin, että erityislainsäädännössä ei välttämättä ole erikseen säädetty henkilötietojen käsittelystä neuvonnan yhteydessä, sillä on katsottu, että hallintolaissa säädetty lakisääteinen neuvontavelvollisuus sekä tietosuojalain sääntely olisivat riittäviä. Esityksen kappaleessa 9 todetaan, että koska esityksessä ei ehdoteta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä ja automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa sääntelyä, on mahdollista, että joidenkin toimialojen tai käyttötapauksen osalta on arvioitava muutoksia lainsäädäntöön, erityisesti toimialakohtaiseen erityislainsäädäntöön, jotta automaattista neuvontaa voitaisiin hyödyntää laajemmin.

Jotta kaikilla viranomaisilla olisi oikeus käsitellä neuvonnan yhteydessä myös erityisiä henkilötietoryhmiä, sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sääntelyvaihtoehtona voisi olla hallintolain 8 §:n muuttaminen. Toisin sanoen hallintolain 8 §:ää tulisi muuttaa siten, että se sisältäisi lakisääteisen velvoitteen soveltamisalaan kuuluvana säännöksenä kaikki siltä edellytykset. Toinen vaihtoehto olisi se, että neuvontatehtävästä säädettäisiin jokaisen eri viranomaisen kohdalla erikseen. Tämä johtaisi todennäköisesti valtavaan säädösmuutostarpeeseen, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Vaikuttaisi myös siltä, että siinä tapauksessa hallintolain neuvontavelvollisuutta koskeva sääntely menettäisi ainakin osittain merkityksensä.



Automaattinen päätöksenteko

Esityksessä selostetaan automaattista päätöksentekoa koskevaa EU-tuomioistuimen viimeaikaista ratkaisukäytäntöä ja todetaan, että on mahdollista, että automaattinen neuvonta voisi tuottaa tietosuojasetuksen 22 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä, joihin kansallinen automaattista päätöksentekoa koskeva yleissääntely ei soveltuisi. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta sääntelyä automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja niitä koskevista suojatoimista yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan edellyttämällä tavalla. Viranomaisen olisi tunnistettava, voiko neuvonnan yhteydessä tapahtua yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan mukaisia automatisoituja yksittäispäätöksiä, ja varmistettava, että automaattinen neuvonta toteutetaan tavalla, joka ei riko 22 artiklassa säädettyä kieltoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että viranomaisen näkökulmasta voi olla haastavaa tulkita EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä ja siten päätellä, milloin jossain tapauksessa voi muodostua päätös ja milloin ei. Ministeriö yhtyy esityksessä todettuun, että vain vakavat vaikutukset kuuluvat 22 artiklan soveltamisalaan ja että vaikutusten on oltava riittävän suuria tai huomattavia ollakseen huomionarvoisia tässä arvioinnissa. Ministeriö tuo esiin myös sen, että tietosuojasetuksen 22 artiklan tarkoitus on suojella ihmistä tietojen automatisoidulta käsittelyltä silloin, kun käsittelyllä on oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia.

Viranomaisen voi myös suullisessa neuvonnassa antaa neuvon, joka voisi joissain tietyissä tapauksissa synnyttää asiakkaalle luottamuksensuojan, vaikka neuvo osoittautuisi virheelliseksi. Näin ratkaisevaa lienee se, ovatko neuvonnan kohteena olevan henkilön oikeudet turvattu ja tietääkö hän oikeuksistaan. Lisäksi lienee selvää, että asiakkaalla on oikeus saada neuvontaa myös muulla tavalla kuin automatisoidulla neuvonnalla, koska laissa säädetään, että käyttäjälle kerrotaan, miten hän voi ottaa yhteyttä viranomaiseen asioinnin jatkamiseksi luonnollisen henkilön kanssa. Näin ollen asiakas voi lähtökohtaisesti kieltäytyä automatisoidusta neuvonnasta. Ministeriö ehdottaa, että hallituksen esityksessä annettaisiin esimerkkejä siitä, milloin neuvonnassa ei ainakaan voitaisi katsoa olevan kyse automatisoidusta päätöksestä. Esityksessä voisi lisäksi olla tarkoituksenmukaista mainita järjestelmää käytettäessä neuvonnan oikeudellinen merkitys.²

Virkavastuu

Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi, että esityksessä on riittävästi otettu huomioon virkavastuun kohdentuminen. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että palveluautomaation tuottama neuvonta on useiden henkilöiden yhteistyön tulos ja että tällöin virkavastuu on pystyttävä kohdentamaan henkilöihin, joilla on varsinainen vastuu neuvonnan laadusta ja sen valvonnasta sekä palveluautomaation käyttämisen riskienhallinnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa ehdotusta, jonka mukaan viranomaisen on nimettävä 6 a §:n 2 momentin mukaisista velvoitteista vastuussa oleva henkilö ja jonka mukaan virkavastuu ulottuu myös julkisyhteisöjen työntekijöihin. Esityksen perusteluissa voisi kuitenkin esimerkein todeta, miten vastuu käytännössä jakautuisi viranomaisessa. Lisäksi esityksessä olisi hyvä arvioida, millaiset dokumentointivaatimukset olisivat välttämättömiä ja tarvittaisiinko erillinen ohjeistus tekoälyn valvonnasta

² Mäenpää, O: Hallinto-oikeus: "Neuvontaan sisältyvä tieto viranomaisen aikaisemmin noudattamasta ratkaisukäytännöstä ei sellaisenaan velvoita viranomaista noudattamaan tuota käytäntöä myös neuvonnan kohteena olevassa asiassa. Sitovuutta arvioitaessa on kuitenkin punnittava myös hallinnon oikeusperiaatteiden merkitystä. Muodostunutta ratkaisukäytäntöä voidaan kylläkin muuttaa lain ja yhdenvertaisuusperiaatteen puitteissa. Toisaalta luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että neuvonnassa ei liian ehdottomasti ennakoita viranomaisen tulevaa päätöksentekoa niin, että asiakkaalle muodostuisi sen perusteella perusteltuja odotuksia. Neuvontaan sisältyvän arvion alustavuudesta on siten paikallaan huomauttaa sellaista annettaessa. Koska viranomaisen on toiminnassaan noudatettava tarkoin lakia, se ei kuitenkaan ole velvollinen noudattamaan selvästi lainvastaista neuvoa tai ohjetta – omaansa tai toisen viranomaisen antamaa."



virravastuun näkökulmasta. Ministeriö katsoo, että jos palveluautomaatiossa käytettäisiin tekoälyä, olisi ehdotuksen perusteella selvää, että viranomainen vastaa myös tekoälyn käytöstä osana palveluautomaatiota. On myös hyvä, että sääntelyssä on pyritty välttämään liiallista yksityiskohtaisuutta viitaten perustuslakivaliokunnan lausuntoon hallinnon automaattista päätöksentekoa koskien (PeVL 81/2022 vp).

Muut huomiot

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että esitystä täydennettäisiin tuomalla esiin kansallinen sääntely tekoälystä. Laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta (1377/2025) tuli voimaan 1.1.2026. Lisäksi valtakunnallisesta osaamistietovarannosta annetussa laissa (1449/2025) säädetään tietojen käytöstä tekoälytoiminnallisuuden kehittämiseen. Esityksessä voisi olla syytä mainita myös tekoälyä koskeva yleinen ihmisoikeussopimus³, joka on hyväksytty Euroopan neuvostossa vuonna 2024. Kyseessä on ensimmäinen oikeudellisesti sitova kansainvälinen sopimus, joka käsittelee tekoälyä nimenomaan ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta. Kyse on puiteyleissopimuksesta ja se on yhdenmukainen EU:n tekoälyasetuksen ja muun EU-lainsäädännön kanssa ja se sisältää useita velvoitteita. Sopimusvaltioiden on muun muassa suojattava ihmisoikeuksia tekoälyjärjestelmien käytössä, varmistettava syrjimättömyys ja yhdenvertaisuus, huolehdittava oikeusturvasta ja lisättävä läpinäkyvyyttä ja valvontaa.

Kansliapäällikkö

Veli-Mikko Niemi

Johtaja

Markku Heinäsenaho

³ Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law
<https://rm.coe.int/1680afae3c>

VN/12980/2025-STM-69

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: