

Asia: VN/12980/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi digipalvelulain 6 a §:n muuttamisesta (tekoäly neuvonnassa)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite: Lausuntopyyntöne 18.02.2026 VN/12980/2025

Lausunto digitaalisista palveluista annetun lain (306/2019) 6 a §:n muuttamisesta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausua asiassa.

Tiivistelmä (THL:n keskeinen kanta)

Kannatamme säännösmuutoksen tavoitetta mahdollistaa neuvonnan laajempi automatisointi sekä tekoälyn hyödyntäminen, edellyttäen että oikeusturvaa, yhdenvertaisuutta ja saavutettavuutta koskevat vaatimukset turvataan selkeästi myös käytännön toteutuksessa.

Lausunnon keskeiset ehdotukset:

- Vastuuhenkilö ja virkavastuu (6 a § 3 mom.): Vastuuketjun selkeyttäminen on perusteltua, mutta tietosuojavastaavaa (DPO) ei tule voida nimetä vastuuhenkilöksi. Perusteluihin tarvitaan täsmennys vastuuhenkilön konkreettisista tehtävistä (laadun varmistus/valvonta, riskienhallinta) ja edellytyksistä hoitaa niitä (toimivalta, resurssit).

- Riskienhallinnan sisältö (6 a § 2 mom.): Perusteluihin on syytä lisätä vähintään: ymmärtämistarkistus haavoittuvissa tilanteissa ja neuvoissa, joilla on oikeusvaikutuksia (esim.

määräajat, etuudet, toimeentulo), matalan kynnyksen siirtymä ihmisneuvojalle, keskustelun tallennus sekä lokitus- ja korjauskäytännöt. Lisäksi eksplisiittinen viittaus GDPR 22 artiklan arvioon.

- Soveltamisalan rajaus: Digipalvelulaki koskee yleisölle tarjottavia palveluja; HE:ssä on syytä kuvata jatkotarve sisäisille (ei-yleisölle) tekoälyavusteisille neuvontatyökaluille, jotta hallitusohjelman digitalisaatiotavoite toteutuu kokonaisuutena.

- Sote-sektorin erityiskysymykset: HE-perusteluissa on tarpeen tunnistaa toimialakohtainen ohjauksen ja sääntelyn tarve: rajapinta neuvonnan–palveluohjauksen–automaattisen päätöksenteon välillä; GDPR 9 art.; ammattihenkilöiden kirjaamisveloitteet; sekä asiakas/potilastietojen muodostuminen ennen ammattilaiskontaktia. Lisäksi on perusteltua kuvata STM-vetoinen, THL:n 97 §:n tehtäviin tukeutuva poikkihallinnollinen ohjaus- ja koordinaatiomalli (VM–STM–OM + keskeiset virastot) yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

- Saavutettavuus: Muutoksessa ei avata uutta saavutettavuussääntelyä, mutta on asianmukaista todeta lyhyesti, että voimassa olevat vaatimukset (mm. kielelliset oikeudet ja digipalvelulain saavutettavuus) koskevat myös automaattista neuvontaa.

1. Yleisarvio esityksestä

Esitys siirtää painopistettä ennakkokontroleista (valmiiksi laaditut vastaukset) laadun varmistamiseen ja valvontaan sekä riskienhallintaan. Tämä mahdollistaa modernien, myös tekoälypohjaisten ratkaisujen käytön samalla, kun AI-asetuksen (EU) 2024/1689 avoimuus- ja ihmisvalvonta-periaatteet voidaan täyttää osana kansallista kehikkoa. Rajanveto neuvonnan ja hallintolain 8 b luvun mukaisen automaattisen ratkaisun välillä on tuotu perusteluissa hyvin esiin.

2. Keskeiset muutostarpeet ja täsmennysesitykset

2.1 Vastuuhenkilö ja rikosoikeudellinen virkavastuu (6 a § 3 mom.)

THL pitää vastuuketjun selkeyttämistä myönteisenä, mutta jotta rikosoikeudellinen laillisuusperiaate täyttyy ja vastuu kohdentuu ennakoitavasti, HE-perusteluissa tulisi:

- sulkea nimenomaisesti pois mahdollisuus nimetä tietosuojavastaava (DPO) 3 momentin vastuuhenkilöksi, koska DPO:n lakisääteinen rooli on valvova ja neuvoa antava, ei käsittelyn lainmukaisuudesta vastaava eikä päätöksentekoon osallistuva,

- kuvata tehtäväkohtaisesti mitä ”laadun varmistaminen”, ”valvonta” ja ”riskienhallinta” tarkoittavat (mm. hyväksymiskriteerit, dokumentointi, seurantaindikaattorit), sekä

- varmistaa, että vastuuhenkilöllä on tosiasiallinen toimivalta ja resurssit (suositus sijoittaa nimitys virkamieslinjaan; vaihtoehtoisesti perusteluissa velvoite varmistaa toimintaedellytykset, jos vastuuhenkilö on työntekijäasemassa).

Lisäksi on tarkoituksenmukaista todeta perusteluissa, että vastuuhenkilölle järjestetään tehtävään liittyvä perehdytys ja vastuuroolin ymmärrystä vahvistava koulutus (ml. tekoälyprosessien valvonta), jotta henkilökohtainen vastuu tiedostetaan asianmukaisesti. Tämä on erityisen tärkeää, koska ehdotetun 6 a § 3 momentin mukaan myös työsuhteiseen julkisyhteisön työntekijään sovelletaan virkamiehen rikosoikeudellista virkavastuuta hänen hoitaessaan pykälässä tarkoitettuja tehtäviä.

2.2 Riskienhallinnan sisältö ja oikeusturvan varmistaminen (6 a § 2 mom.)

Riskienhallintavelvoite on kannatettava, mutta käytännön suojatoimia on syytä konkretisoida perusteluissa, jotta velvoite on aidosti toimeenpantavissa:

- Ymmärtämistarkistus tilanteissa, joissa neuvonnalla on välittömiä oikeusvaikutuksia tai taloudellisia seurauksia (esim. hakemuksen määräajat, etuudet, toimeentulo): palveluautomaation on pystyttävä tunnistamaan tilanteet, joissa käyttäjä ei välttämättä ymmärrä saamaansa neuvoa, ja ohjattava tarvittaessa ihmisneuvojalle. Tämä on erityisen tärkeää, koska toisin kuin luonnollinen henkilö, palveluautomaatio ei voi lukea käyttäjän reaktiota eikä varmistua ymmärryksen riittävydestä.
- Eskalointikriteerit ja matalan kynnyksen siirtymä ihmisneuvojalle, kun järjestelmä havaitsee epävarmuuden, poikkeuksellisen tapauksen tai korkean oikeusturvariskin.
- Tallennus käyttäjälle (jo pykälässä) sekä lokitus virhetilanteiden luokittelua ja korjausviiveiden seuranta varten.
- Eksplisiittinen viittaus arvioon GDPR 22 artiklan näkökulmasta: vaikka muodollista hallintopäätöstä ei tehdä, neuvonta voi tietyissä konteksteissa vaikuttaa merkittävästi käyttäjän oikeusasemaan (profilointi, reititys); tällöin on varmistettava, ettei 22 artiklan kieltoja rikota. HE käsittelee tätä rajausta perusteluissaan, mutta toimeenpano-ohjauksen kannalta on tärkeää, että velvoite ilmaistaan myös riskienhallintavelvoitteen yhteydessä.

Tekoälylukutaito ja henkilöstöosaaminen: perusteluihin on syytä lisätä maininta, että viranomaisen tulee varmistaa henkilöstön osaamisen ja käyttäjäviestinnän riittävä taso tekoälyä hyödyntävissä neuvontapalveluissa (koulutus, käyttöohjeistus, ohjaavat UI-elementit). Lisäksi viranomaisen tulee huolehtia siitä, että palveluautomaation käyttöliittymä ja viestintä ovat riittävän selkeitä, jotta myös ne käyttäjät, joilla on rajalliset digitaaliset taidot tai vaikeus ymmärtää tekoälyn toimintalogiikkaa, saavat asianmukaisen neuvonnan tai ohjautuvat ihmisneuvojan luo.

2.3 Soveltamisalan rajausta ja sisäiset (ei-yleisölle tarjottavat) neuvontaratkaisut

Digipalvelulain 6 a § koskee yleisölle tarjottavaa automaattista neuvontaa eikä viranomaisen sisäisiä työvälineitä. Tämä on hyvä tuoda perusteluissa selkeästi esiin ja kuvata jatkotarve (ohjeistus / erillinen sääntelyarvio) sisäisille tekoälyavusteisille ohje- ja neuvontaratkaisuille. Jää nimittäin epäselväksi, voiko viranomaisen ylipäätään käyttää tekoälypohjaisia avustajia sisäiseen neuvontaan esimerkiksi intranetissä, kun yleisöä koskevan sääntelyn on katsottu olevan tarpeellista. Hallitusohjelman tavoite "uudet teknologiat täysimääräisesti julkishallinnon toiminnassa" ei tältä osin toteudu pelkästään nyt ehdotetun muutoksen kautta.

2.4 Sote-sektorin erityispiirteet ja suhde erityislainsäädäntöön

THL:llä on asiakastietolain (703/2023) 97 §:n mukaiset valtakunnalliset tehtävät sote-tiedonhallinnassa sekä Kanta-palvelujen suunnittelussa, ohjauksessa ja seurannassa, minkä vuoksi automaattisen neuvonnan ja tekoälyn laajentaminen sote-sektorilla edellyttää valtakunnallisen ohjauksen ja yhteisten periaatteiden täsmentämistä HE-perusteluissa.

HE-perusteluissa on perusteltua:

- kuvata STM-vetoinen, THL:n 97 §:n tehtäviin tukeutuva poikkihallinnollinen ohjaus- ja koordinaatiomalli (VM–STM–OM + keskeiset virastot) ratkaisujen yhtenäisyyden varmistamiseksi,
- täsmentää rajapinta neuvonnan – palveluohjauksen – automaattisen päätöksenteon välillä, jotta neuvonta ei tosiasiaa johda automaattisiin ratkaisuihin ilman hallintolain 8 b luvun edellytyksiä,
- varmistaa GDPR 9 artiklan edellyttämät perusteet ja suojatoimet, kun käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, sekä
- arvioida ammattihenkilöiden kirjaamisveloitteen toteutuminen ja linjata, missä määrin palveluohjausta voidaan toteuttaa automaationa ilman ammattilaisen osallistumista, ja miten asiakassuhteen sekä asiakas-/potilastietojen muodostuminen järjestetään palvelunantajaorganisaatiossa ennen ammattilaiskontaktia.

3. Saavutettavuus ja yhdenvertaisuus

Muutoksessa ei avata uutta saavutettavuussäätelyä. On kuitenkin asianmukaista todeta perusteluissa, että digipalvelulain saavutettavuusveloitteet ja kielelliset oikeudet koskevat myös automaattista neuvontaa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että keskustelukäyttöliittymän tulee olla teknisesti saavutettava (esim. ruudunlukijat, fokusjärjestys, näppäimistöohjattavuus), ja vastaukset riittävän selkokielisiä ja ymmärrettäviä, erityisesti virhe- ja poikkeustilanteissa.

4. Säännöskohtaiset huomiot tiivistetysti

6 a § 1 mom. Informointi, yhteydenotto ihmiselle, tallennus

Kannatettavaa on säilyttää käyttäjän informointi automaatiosta; ”ellei ilmeistä” -poikkeus on hyväksyttävä, kunhan avoimuus tosiasiallisesti toteutuu tekoälyasetuksen 50 artiklan mukaisesti. Mahdollisuus jatkaa asiointia luonnollisen henkilön kanssa ja tallennus tukevat luottamuksensuojaa ja oikeusturvaa.

6 a § 2 mom. Laadun varmistus ja valvonta + riskienhallinta

Kannatamme muutosta. Perusteluihin tulisi lisätä minimisuoja- toimet: ymmärtämistarkistus, eskalointi ihmiselle, oikeusvaikutuksia koskevat varoitukset/täsmennykset, lokitus- ja korjauskäytännöt sekä GDPR 22 -arvion kuvaus.

6 a § 3 mom. Vastuuhenkilö ja virkavastuu

Perusteluihin tulisi lisätä DPO:n poissulkeminen vastuuhenkilötehtävästä sekä kuvaus vastuuhenkilön tehtävistä, päätösvallista ja dokumentaatiosta. Lisäksi suositus sijoittaa rooli virkamieslinjaan tai vaihtoehtoisesti edellyttää, että organisaatio turvaa tehtävän hoitamiseen tarvittavat edellytykset. Työsuhteiselle vastuuhenkilölle on lisäksi varmistettava ymmärrys rikosoikeudellisen virkavastuun ulottumisesta hänen tehtäviinsä.

Rinnakkaisteksti ja nykyisen 1 mom 1 kohdan poistaminen

Nykyisen 1 momentin 1 kohdan ("neuvonnassa ei tuoteta ratkaisua") poistaminen selkeyttää, että neuvonnan ja ratkaisun voi kytkeä samaan asiointiketjuun edellytysten täytyessä ja samalla tulee korostaa GDPR 22 -arviota ja hallintolain 8 b luvun soveltamista rajanvedon selkeyttämiseksi.

5. Vaikutukset ja toimeenpano

Laadunvarmistus, riskienhallinta ja mittaroitu seuranta edellyttävät alkuvaiheessa resursointia (testaus, auditointi, AI-lukutaito), mutta toimet ovat oikeasuhtaisia tavoitteisiin nähden. Vastuuroolin toimivuus edellyttää, että nimetyllä vastuuhenkilöllä on riittävät toimivaltuudet ja resurssit. Sote-sektorilla tulee varmistaa poikkihallinnollinen ohjaus ja toimialakohtainen täsmennys niissä kysymyksissä, joita yleissääntely ei kata.

6. Yhteenveto

THL pitää esitysluonnosta pääosin perusteltuna ja katsoo, että se luo realistiset edellytykset automaattisen neuvonnan turvalliselle laajentamiselle. Ehdottamamme täsmennykset eli vastuuhenkilön roolin selkiyttäminen (DPO-poissulku, tehtäväkuva ja toimintaedellytykset), riskienhallinnan minimisuoja- toimet erityisesti haavoittuvien käyttäjäryhmien ja oikeusvaikutteisten neuvontatilanteiden osalta, soveltamisalan selventäminen suhteessa sisäisiin ratkaisuihin sekä sote-sektorin erityisten reunaehtojen tunnistaminen asiakastietolain (703/2023) 97 §:n tehtävät huomioiden parantavat sääntelyn sovellettavuutta, oikeudellista selkeyttä ja yhtenäisyyttä yli hallinnonalojen. THL pitää erityisen tärkeänä, että sote-sektorille käynnistetään STM-vetoinen poikkihallinnollinen ohjaus- ja koordinaatiomenettely (VM–STM–OM ja keskeiset virastot), joka varmistaa yhdenmukaiset periaatteet ennen tekoälypohjaisten neuvontaratkaisujen laajamittaista käyttöönottoa sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Paal Heidi
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos