



■ Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Digitalisaatiomyönteisellä lainsäädännöllä turvataan oikeuksia ja tuottavuuden kasvua

Nykyaikana elämme, työskentelemme, käymme kauppaa, harrastamme ja leikimme koko ajan yhdessä yhä älykkäämpien tietojärjestelmien ja näiden verkkojen kanssa. Tietomme ja osaamisemme yhdistyvät laajamittaiseen datan käsittelyyn tekoälyn ja muiden tietojenkäsittelyn menetelmien avulla. Tästä on paljon iloa mutta murheitakin tulee. Oikeudellisesti arvioitavaksi tulee sekin, että tyhmistävätkö uudet teknologiat meitä vai saadaanko niistä tuleva hyöty laajasti koko yhteiskunnan sekä eri yritysten ja yksilöiden hyväksi sekä millä pelisäännöillä hyödyt ja haitat jakautuvat.¹

¹ Yhdysvalloissa 41 osavaltiota on nostanut kanteen Meta-yhtiötä vastaan muun muassa sillä perusteella, että yhtiö olisi johtanut yleisöä harhaan ja jättänyt kertomatta sosiaalisen median palveluidensa haitallisista vaikutuksista nuorten henkiselle ja fyysiselle hyvinvoinnille koukuttavuuden johdosta ja sisällyttänyt niihin harhaanjohtavia ja manipuloivia ominaisuuksia, ks. Case 4:23-cv-05448. Kannekirjelmä on saatavilla <https://ag.ny.gov/sites/default/files/court-filings/meta-multistate-complaint.pdf>. Sosiaalisen median haitallisista vaikutuksista tai siitä, että somen ylikäyttö indikoi ongelmista, on myös lisääntyvästi tutkimuskirjallisuutta, ks. esim. Kosola, S. (2022). Lapset, nuoret ja älypuhelimet – tukea 2020-luvun vanhemmille. Lääkärikirja Duodecim, <https://www.terveyskirjasto.fi/dlk01305#s7#s7> ja siinä mainitut lähteet sekä ruotsalaisella aineistolla tehty tutkimus Beeres, D. T., Andersson, F., Vossen, H. G. M., & Galanti, M. R. (2021). Social Media and Mental Health Among Early Adolescents in Sweden: A Longitudinal Study With 2-Year Follow-Up (KUPOL Study). *Journal of Adolescent Health*, 68(5), 953–960. <https://doi.org/10.1016/j.jadohealth.2020.07.042>. Tämä tematiikka on keskeisellä sijalla hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi perusopetuslain muuttamisesta, HE 212/2024 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_212+2024.aspx, valtiosääntöoikeudellisessa ja tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa. Kyseisessä laissa rajoitettaisiin mobiililaitteiden käyttöä oppitunneilla ja luotaisiin selkeät oikeudelliset perusteet pelisääntöjen asettamiselle. Toinen tärkeä ulottuvuus on digitaalisen teknologian vaikutukset tuottavuuteen ja uudistumiseen sekä näiden vaikutusten jakautuminen eri yritysten ja kansantalouksien kesken.



Parhaimmillaan julkisen hallinnon digitalisaatio tuottaa sujuvaa arkea ja asioidenhoitoa sekä virheettömämpää päätöksentekoa.² Mutta onko meillä mahdollisuus ymmärtää edes kohtuullisessa määrin, mihin massadataan ja tekoälyyn perustuvat sovellukset meitä ohjaavat? Miten meitä koskevat kokonaan tai osittain automatisoidut päätökset tehdään vai seuraammeko vain ärsykeitä aivan kuin navigaattorilla suunnistettaessa tutustumatta tarkemmin ympäristöömme? Onko meillä mahdollisuus korjata mahdollisia ja jopa todennäköisiä systemaattisia virheitä ja virheellisiä tietoja? Kysymys on vallasta, vauraudesta ja oikeuksista sekä hyvästä hallinnosta että markkinoiden tehokkaasta toimivuudesta digitaalisessa ympäristössä.

Edellisen Euroopan parlamentin ja komission toimikaudella unioni suorastaan urakoi periaatteellisesti merkittävää digitalisaation ja digitaalisen teknologian sääntelyä mutta yksi tärkeimmistä säädöksistä, unionin yleinen tietosuojasetus (EU) 2016/679 säädettiin jo vuonna 2016. Useimmat unionin asetukset vaativat jäsenvaltiolta täydentävää lainsäädäntöä niiden suorasta sovellettavuudesta huolimatta ja unionin direktiivit puolestaan on laitettava kansallisesti täytäntöön. Tässä kohdataan hankalia eri perusoikeuksien ja painavien arvojen ja periaatteiden oikeudellisen yhteensovittamisen pulmia, josta viimeisimmän esimerkin tarjoaa unionin datasäädöksen (EU) 2023/2854 toimeenpano.³ Niinpä valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n 1 virkkeen, 111 §:n 2 momentin ja 112 §:n mukaiseen ylimmän hallitusvallan käytön valvontaan kuuluvan ennakkollisen säädösvalvonnan ja muun lainvalmistelun laillisuusvalvonnan työpöydällä on ollut laajalti digitalisaation sääntelyn kysymyksiä. Ylimmälle laillisuusvalvojalle kuuluvat digitalisaation ja automaation kehittämisen ja käytön oikeudelliset reunaehdot ja perus- ja ihmisoikeuksien, hyvän hallinnon ja oikeuden oikeusturvaan sekä ihmisarvon kunnioituksen ja loukkaamattomuuden toteutuminen.

-
- 2 Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tämä tuli esille Kelan automaattista päätöksentekoa koskeneen oikeuskanslerin ratkaisun valmistelussa. Laskentaa sisältävissä ratkaisuisissa automaatiassa tehtiin virkailijakäsittelyä virheettömämpiä päätöksiä, oikeuskanslerin päätös OKV/131/70/2020, <https://oikeuskansleri.fi/-/kelan-automaattinen-paatoksenteko>.
 - 3 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2023/2854, annettu 13. päivänä joulukuuta 2023, datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä ja asetuksen (EU) 2017/2394 ja direktiivin (EU) 2020/1828 muuttamisesta (datasäädös), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32023R2854>, ja oikeuskanslerin ennakkollisen säädösvalvonnan lausunto sen toimeenpanosta Suomessa, OKV/3082/21/2024, <https://oikeuskansleri.fi/-/eu-n-datasaadoksen-toimeenpano>.



Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtäväjaosta annetussa laissa (330/2022) oikeuskanslerille on koottu ylimmän laillisuusvalvojan tehtävät hallinnon automaation yleisiä perusteita ja kehittämistä koskevissa asioissa. Perus- ja ihmisoikeuksien sekä varsinkin oikeusturvan ja hyvän hallinnon sekä oikeuksiin pääsyn tasapainoinen toteutuminen ovat laajemminkin painopisteenä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa. Oikeuskanslerin virastossa toimii digiryhmä, joka on sekä valmistellut että suunnitellut oikeuskanslerin digitalisaatioon liittyvää laillisuusvalvontaa ennakollisessa säädösvalvonnassa, muussa valtioneuvoston valvonnassa, kanteluiden käsittelyssä ja omissa aloitteissa niin, että eri näkökulmia ja laillisuusvalvonnan keinoja yhdistämällä saataisiin mahdollisimman hyvä vaikuttavuus. Digiryhmässä on toteutettu pääosin oikeuskanslerin omiin aloitteisiin perustunutta laillisuusvalvontaohjelmaa, jossa on arvioitu automaattisen päätöksenteon toteutusta verohallinnossa⁴ ja Kelassa,⁵ on pureuduttu eräisiin havaittuihin rekisteripohjaisen julkisen hallinnon ongelmakohtiin kuten Soteri-rekisterin⁶ ja huoneistotietojärjestelmän ruuhkautumiseen⁷ sekä tarkastellaan automaatiota ja digitalisaatiota oikeudenhoidossa.

Digitalisaatiomyönteinen lainsäädäntö toteuttaa ennakollista oikeusturvaa ja hyvää hallintoa

Oikeuksiin pääsyyn ja oikeuksien tasapainon kannalta tehokkainta sekä samalla kustannustenhallinnan kannalta parasta on, jos erilaiset oikeudet toteutuisivat jo ennalta. Digitaalisessa yhteiskunnassa ja julkisessa hallinnossa tämä tarkoittaa, että oikeuksien toteutuminen suunnitellaan ja ohjelmoidaan sekä koulutetaan sisälle myös tietojärjestelmiin ja tietorakenteisiin tiedon tielle. Pohjoismaisen

4 Oikeuskanslerin päätös OKV/656/70/2024 automaattinen päätöksenteko verotuksessa, <https://oikeuskansleri.fi/-/automaattinen-paatoksenteko-verotuksessa>. Oikeuskanslerin omasta aloitteesta tarkastettiin ja arvioitiin viranomaisten päätöksenteon luottamuksen ylläpitämiseksi ja hyvän vertailukohdan saamiseksi automaattisen päätöksenteon toteutuksesta, miten uutta suomalaista automaattisen päätöksenteon mahdollistavaa sääntelyä sovelletaan verohallinnossa ja miten se on viety sisälle päätöksentekosääntöihin, tietojärjestelmiin ja päätöksentekoprosesseihin.

5 Oikeuskanslerin oma aloite OKV/2213/70/2024.

6 Oikeuskanslerin päätös OKV/2075/70/2024, <https://oikeuskansleri.fi/-/soteri-rekisterin-ruuhkautuminen-johtui-osittain-puutteellisesta-lainvalmistelusta> ja oikeuskanslerin laillisuusvalvonnallinen lausunto OKV/2370/21/2024, <https://oikeuskansleri.fi/-/sosiaali-ja-terveydenhuollon-valvonnasta-annetun-lain-muuttamisesta>.

7 Oikeuskanslerin päätös OKV/2041/70/2024 huoneistotietojärjestelmän ruuhkautuminen, <https://oikeuskansleri.fi/-/huoneistotietojarjestelman-ruuhkautuminen>.



oikeudellisen digitalisaatioajattelun vanhoja mutta alati ajankohtaisia oivalluksia tietojärjestelmien ja algoritmien sekä dataprosessien ja tietotekniikalle rakentuvien toimintaprosessien kehittämisen näkeminen tiiviisti osana lainvalmisteluprosessin rinnalla tehtävänä, lainsäätäjän työtä jatkavana toimintana. Näkökulma ja automaatiomyönteisen lainsäädännön käsite oli esillä norjalaisessa oikeuskirjallisuudessa jo 1970-luvulla.⁸ Oikeuskanslerin digitaalisen hallinnon valvonnasta kertomusvuonna 2024 saatu kokemus vahvistaa tämän ajatuksen järjestelmäsuunnittelusta lainsäätäjän työn jatkajana sekä merkittävänä lain toimeenpanoon vaikuttajana.

Lain toteuttaminen tietojärjestelmien avulla edellyttää useita valintoja tietojärjestelmän suunnittelussa ja toteutuksessa. Näissä valinnoissa voidaan tehdä puutteellista harkintaa tai virheitä, jotka estävät oikeuksiin pääsyn. Digitalisaatiossa virheet sitten tehokkaasti kertautuvat ja väärin suunniteltua tietojärjestelmää on kallis korjata. Kaikkia lainsäädännön suomia mahdollisuuksia ei aina voida kirjata tietojärjestelmiin taloudellisella tavalla, joten valintojakin on tehtävä.⁹ Kyse usein onkin siitä, kuinka huolellisella oikeudellisella harkinnalla nämä valinnat tehdään. Tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojen välisessä työnjaossa, jossa tuomioistuinkontrolli on aina ensisijainen, tällaisten systeemisten

Lain toteuttaminen tietojärjestelmien avulla edellyttää useita valintoja tietojärjestelmän suunnittelussa ja toteutuksessa. Näissä valinnoissa voidaan tehdä puutteellista harkintaa tai virheitä, jotka estävät oikeuksiin pääsyn.

8 Esimerkkinä voidaan viitata Bing, J. (1977). Automatiseringsvennlig lovgivning, Tidsskrift for rettsvitenskap, s. 195–227.

9 Tämä oli taustalla olevana juurisyynä esimerkiksi aikaisempaa työvoimahallinnon sähköistä asiointipalvelua koskeneessa kantelussa, josta apulaisoikeuskansleri antoi päätöksen OKV/1418/10/2020, <https://oikeuskansleri.fi/-/te-toimiston-tyovoimapolitiittiset-lausunnot-ja-sahkoinen-asiointipalvelu>. Valmiisiin vaihtoehtoihin perustuvassa verkkopalvelussa on mahdollisuus myös väärinymmärryksiin. Järjestelmän suunnittelun ja toteutuksen taustalla näyttää oletuksena olleen, että asiakas aina hakee työttömyysetuutta ja kun näin ei ollut tilanne, ajautui sähköinen asiointi järjestelmässä virheelliselle uralle eikä TE-toimistossa asian selvittämisessä tätä asiakkaan aktiivisuudesta huolimatta korjattu. TE-toimiston menettely oli johtanut kantelijalle annettuun työvoimapolitiittiseen lausuntoon, jonka mukaan kantelijalla on oikeus työttömyysetuuteen, jota hän ei ollut edes hakenut. Lausunolla oli kantelijan edun vastaisesti myös samalla kulutettu hänen mahdollisuutensa myöhemmässä vaiheessa suorittaa lyhytkestoisia opintoja työttömyysturvalla.



ongelmien käsittely joustavalla tavalla sopii luontevasti ylimmille laillisuusvalvojille. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontahavaintojen perusteella ongelmia Suomessakin ovat aiheuttaneet punnintaa sisältävien periaate -tyyppisten normien toteuttaminen tietojärjestelmissä. Konkreettinen esimerkki on alaikäisen potilastietojen näkyminen huoltajille potilastietojärjestelmissä, josta apulaisoikeuskansleri on antanut useita päätöksiä. Vaikeudet teknisen ratkaisun toteuttamisessa eivät ole peruste sille, että tietojärjestelmässä on edelleenkin lakiin perustumaton ikäraja. Laillisuusvalvonnassa arvioidussa potilastietojärjestelmässä ja sitä hyödyntävissä toimintaprosesseissa ei ole myöskään toteutettu selkeää ja asiakkaalle helppoa menettelyä, jolla potilastapahtumakohtainen harkinta alaikäisen potilastietojen näkyvyydestä lapsen huoltajalle voitaisiin toteuttaa. Tällainen mahdollisuus tulisi itsemääräämisoikeuden turvaamiseksi kuitenkin olla.¹⁰

Pohjoismaisten oikeusasiamiesinstituutioiden kesken on tehty yhteistyötä siinä, miten jo ennakkolisesti voitaisiin valvoa automaattisen päätöksenteon ja automatisoidun tiedonvaihdon toteutusta julkisten tehtävien hoidon tietojärjestelmissä. Vuonna 2023 oikeuskansleri järjesti Tanskan oikeusasiamiehen kanssa teemasta työpajan.¹¹ Aihe on ollut esillä Pohjoismaiden ja Baltian oikeusasiamiesten (ja oikeusasiamiehiin rinnastuvien oikeuskanslereiden) yhteistyössä sekä laajemmin eri eurooppalaisten oikeusasiamies -instituutioiden yhteistyössä. Automaation ja tekoälyn valvonnan kysymyksissä naapurimaamme Viron oikeuskansleri on ollut myös aktiivinen ja aloitteellinen. Valvonnan näkökulmien kehittämistä varten oikeuskanslerinvirasto on osallistunut tai ollut järjestämässä työpajoja automaation ja digitaalisten järjestelmien arvioinnista yliopillisten tutkijoiden kanssa.¹² Suomessa oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on omilla aloitteilla

10 Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/653/80/2024 HUS-yhtymän asiakas- ja potilastietojärjestelmän (Apotti) ajantasaisuus alaikäisten tietojen näkymisessä huoltajille, <https://oikeuskansleri.fi/-/hus-yhtymän-asiakas-ja-potilastietojärjestelmän-ajantasaisuus-alaikäisten-tietojen-näkymisessä-huoltajille>.

11 Tanskan oikeusasiamiehen kertomuksen vuodelta 2023 teema-artikkelissa kuvataan heidän työtään IT-järjestelmien valvonnassa, s. 48-51, https://www.ombudsmanden.dk/Media/638482443974399969/FO_Beretning%202023%209.4.23.pdf.

12 Kansainvälisen työpajasarjan tuloksena on julkaistu oikeuden siirtämisessä tietojärjestelmiin käytäviin ajattelu- ja suunnittelumalleihin pureutunut Digital Society -aikakauskirjan teemakokoelma vuonna 2024, ks. <https://link.springer.com/collections/idjeicjba>. Kirjoituksessani kuvaan Tanskan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin laillisuusvalvontatyötä tietojärjestelmien ja niiden hyödyntämisen osalta, ks. Pöysti, T. The Precautionary Approach Design Pattern. DISO 3, 5 (2024). <https://doi.org/10.1007/s44206-024-00090-6>.



pyrity varmentamaan automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön hyvä toimeenpano suurimmissa automaatiota hyödyntävissä viranomaisissa ja siten luomaan luottamusta ja edistämään automaation mahdollisuuksien oikeudellisesti hyväksyttävää hyödyntämistä.

Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa digitalisaatiomyönteinen tai digitalisaatiolle edellytyksiä luova lainsäädäntö nähdään keinona yhdistää tehokkaasti toimivat markkinat, pohjoismaiselle mallille perustuva hyvä hallinto, joka toimii tehokkaalla tavalla sekä digitaalisen teknologian hyödyntäminen. Norjassa käytetään tutkimuksessa ja osassa virallisiasiakirjoja digitaalisen hyvinvointivaltion käsitettä.¹³ Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa sekä Euroopan komissiossa on pyrity määrittämään digitalisaatiomyönteisen lainsäädännön ja sen erityistapauksen, automaatiomyönteisen lainsäädännön lainsäädäntöperiaatteita.¹⁴ Systemaattisin pohjoismainen digitalisaatiomyönteisen ja sen osana automaatiomyönteisen lainsäädännön periaatteiden erittely sisältyy Norjassa vuoden 2025 alussa julkaistuun Osloon yliopiston professorin Dag Wiese Schartumin kirjaan digitaalisen yhteiskunnan lainsäädännöstä, jossa esitetään 19 yleistä lainsäädännön muotoa ja sisältöä ohjaavaa periaatetta.¹⁵ Pohjoismaiden ja Euroopan komission sääntelyperiaatteita ja sääntelyn arvioinnin työkaluja on oikeuskanslerin laillisuusvalvonassa saadun käsityksen mukaan mahdollista ja hyödyllistä käyttää Suomessakin lainvalmistelussa säädösvalmisteluohjeidemme ja lainsäädännön vaikutusarviointiohjeen täydentäjänä.¹⁶

13 Nordrum, J., Fløysvik, C. & Ingunn, I. (2022). En vidunderlig ny velferdsstat? Rettsstaten møter den digitale velferdsstaten. Tidsskrift for velferdsforskning volum 25 (3), 1–19. DOI: <https://doi.org/10.18261/tfv.25.3.1> ja Ikdahl, I. (2024). Når retten møter fremtidens digitale velferdsstat. Stat og Styring volum 34 nr. 3, 35–42. DOI: <https://doi.org/10.18261/stat.34.3.7>.

14 Norjassa digitaliseringsdirektoratet, digitalisaatiovirasto, on antanut ohjeet digitalisaatioystävällisestä sääntelystä: <https://www.digdir.no/datadeling/veileder-digitaliseringsvennlig-regelverk/2856>. Euroopan unionin paremman sääntelyn työkalupakissa on ohjeet digitaaliseen yhteiskuntaan sopeutuvan ohjauksen ja sääntelyn valmistelusta, ks. Better Regulation Toolbox, 2023, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en, ks. varsinkin TOOL#28. Tanskan digitalisaatiohallituksen vahvistamat digitalisaation kannalta selkeän sääntelyn periaatteet ovat saatavilla <https://digst.dk/digital-transformation/digitaliseringsklar-lovgivning/>.

15 Wiese Schartum, D. (2025). Lovgivning i et digitalt samfunn. Om å bruke lover for å fremme og temme algoritmene. CompLex, University of Oslo, erityisesti s. 91–141; kirja on avoimena julkaisuna saatavissa https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/om/publikasjoner/complex/2025/complex_2025_1.pdf.

16 Oikeuskanslerin lausunto digitalisaation edistämisen ohjelman loppuraportista, OKV/2791/21/2022, <https://oikeuskansleri.fi/-/digitalisaation-edistamisen-ohjelman-tyoryhman-loppuraportti>.



Keskeisiä viestejä muiden pohjoismaiden käytännöistä on teknologianeutraalisuuden oikea ymmärtäminen sekä yhtäältä oikeussääntöjen tarkkaan soveltamiseen ilman merkittävää harkintavaltaa ja toisaalta laajaan faktoihin ja arvostuksenvaraisiin periaatteisiin nojautuvan harkinnan riittävän selkeä erottaminen automaation mahdollistamista varten. Selkeät säännöt voidaan myös automatisoida ja valmistelussa on tarpeen miettiä digitaalisen toimeenpanon ja automatisoitavuuden mahdollisuuksia. Lisäksi automaatio edellyttää oikaisuvaatimusmenettelyä tai muuta vastaavaa nopeaa mutta samalla tosiasiallisesti tehokasta oikeussuojakeinoa virheiden korjaamiseen. Suurimmat automaation hyödyt ovat kuitenkin varsinaista päätöksentekoa tukevissa toiminnoissa ja liittyvät myös palveluiden ja prosessien sekä asioinnin järjestämiseen uudella tavalla.

Digitalisaatiomyönteinen lainsäädäntö on riittävän yksinkertaista ja siinä yleis- ja erityislainsäädännön välinen suhde ja tarkoitukset sekä eri lakien väliset suhteet samoin kuin suhde Euroopan unionin lainsäädäntöön ovat selkeitä.¹⁷ Digitalisaation hyötyjen saavuttamisen kannalta tämä tarkoittaa suomalaisessa lainsäädäntötyössä sitä, että kansallisten sääntöjen suhteen Euroopan unionin oikeuteen on tarpeen olla selkeitä ja toisaalta sitä, että unionin oikeuden päälle tulevan lisäsääntelyn hyötyjä ja soveltamisen sujuvuutta on huolella ja kriittisestikin arvioitava. Esimerkiksi Euroopan unionin tekoälyasetuksen (EU) 2024/1689 soveltamisalalla lähtökohtana on, että kansallisia lisäsääntöjä ei ole tarpeen eikä myöskään yleensä saa antaa. Mikäli hallitus haluaa edistää digitalisaatiota, innovaatioita ja hallinnon automatisointia Suomessa, tulee näitä koskevan lainsäädännön olla selkeää ja helposti sovellettavaa. Ylimääräistä hallinnollista taakkaa tulee välttää ja sitä muodostuu erityisesti siitä, että lainsäädäntö jättää turhan paljon asioita tulkinnalle avoimeksi.¹⁸

Nykyinen pirstaleinen ja sekava tietosuojaa ja julkisuutta sekä muitakin digitalisaatiossa keskeisiä kysymyksiä koskeva lainsäädäntö haittaa julkishallinnon digitalisointia. Sääntelyn selkeyttämisen pohtiminen edistäisi digitalisaation

17 Sääntelyn selkeyttä korostetaan muun muassa Tanskan digitalisaatiovalmiin lainsäädännön periaatteissa, ks. Digitaliseringsstyrelsen, <https://digst.dk/digital-transformation/digitaliseringsklar-lovgivning/vejledning/>.

18 Oikeuskanslerin ennakkollisen säädösvalvonnan lausunto tekoälyasetuksen kansallisesta toimeenpanosta, OKV/2594/21/2024, <https://oikeuskansleri.fi/-/tekoalyasetuksen-kansallinen-toimeenpano>.



kestävää hyödyntämistä.¹⁹ Puutteet oikeudellisessa osaamisessa ja rohkeudessa soveltaa lainsäädäntöä ovat käytännössä esteenä digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntämiselle. Riittävällä ja ajantasaisella oikeudellisella osaamisella on näin digitalisaation hyödyntämistä edistävä vaikutus. Lisäksi lainvalmistelua ja hallinnon kehittämistä tukevalla ohjauksella sekä keskeisten valvovien viranomaisten antamalla ohjauksella sekä mahdollisuuksilla antaa roolinsa puitteissa ohjausta on samoin huomattava vaikutus mahdollisuuksiin tarttumisessa. Merkittäviä toimijoita tässä ovat esimerkiksi tietosuojavaltuutettu ja erityisesti Euroopan tietosuojaneuvosto sekä EU:n tekoälytoimisto sekä Euroopan tekoälyneuvosto.²⁰ Norjassa painotetaan lainvalmistelusta vastaavien ministeriöiden osaamista ja voimavaroja sekä seurata ja tarvittaessa nopeasti ryhtyä tarvittaviin lainvalmistelutoimiin lakien ajantasaisuuden varmistamiseksi.

Rekisterikeskeisyys ja lainvalmistelun ja tietojärjestelmätöiden eriytyminen ovat suomalaisen digitaalisen hallinnon kaksi ajankohtaista systeimiriskiä

Suomalaisen yhteiskunnan ja julkisen hallinnon digitalisaatiossa on havaittavissa kaksi erityistä huomiota vaativaa riskikohtaa. Näihin olisi tarvetta kiinnittää huomiota. Suomessa on ensinnäkin taipumusta ryhtyä laajoihin lainsäädännöllisiin uudistuksiin, joiden toimeenpanossa keskeisessä asemassa on mittava tietojärjestelmän uudistus. Näissä on sääntelyn teknologianeutraalisuudesta huolimatta olennaisen tärkeää, että lainvalmistelua ja tietojärjestelmäkehittämistä sekä hallinnon voimavarojen kohdentamista ja prosessien järjestämistä tehdään yhteinäisesti johdettuna kokonaisuutena ja että jo lainvalmistelussa huolehditaan lain toimeenpantavuudesta myös tietojärjestelmissä sekä uusia tietojärjestelmiä hyödyntävissä prosesseissa. Toiseksi Suomi on erilaisten laajojen rekistereiden luvattu maa ja hallinnossa nojaututaan laajasti keskitetyssä rekisterissä oleviin tietoihin.

19 Oikeuskanslerin lausunto tietosuojasääntelyn uudistuksesta, OKV/1563/21/2024, <https://oikeuskansleri.fi/-/tietosuojasääntelyn-uudistus>.

20 Oikeuskanslerin lausunto digitalisaation edistämisen ohjelman loppuraportista, OKV/2791/21/2022, [https://oikeuskansleri.fi/-/digitalisaation-edistämisen-ohjelman-tyoryhman-loppuraportti](https://oikeuskansleri.fi/-/digitalisaation-edistamisen-ohjelman-tyoryhman-loppuraportti). Oikeuskanslerin puheenvuoro hallituksen tekoälyiltakoulussa 2.10.2024, OKV/357/24/2024, <https://oikeuskansleri.fi/-/valtioneuvoston-oikeuskanslerin-puheenvuoro-hallituksen-iltakoulun-tekoalya-koskevassa-keskustelussa-2.10.2024>.



Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on tässä suhteessa arvioitu oikeuskanslerin omasta aloitteesta kansalaisille ja yrityksille tärkeän huoneistotietojärjestelmän ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan ja sen yritysten ja yrittäjien elinkeinonharjoittamisen kannalta ratkaisevan tärkeän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien Soteri-rekisterin rekisteröintien ruuhkautumista. Lainsäädäntövaiheessa ja lainsäädäntöä sekä siihen liittyvää uudistusta valmisteltaessa on ministeriön valmisteluvastuuseen kuuluvana velvollisuutena yhdessä muiden viranomaisten kanssa arvioida ja ennakoida järjestelmään ja sen käytölle sekä järjestelmää hyödyntäville prosesseille kohdistuvat tarpeet.²¹ Totesin lainsäädäntöuudistusten ja siihen liittyvien digitalisaatiohankkeiden toimeenpanoa yleisesti koskevana vaatimuksena, että lain toimeenpanon ja yleensä perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon vaatimukset tietojärjestelmille ja niiden kehittämislle ja hankinnalle tulee arvioida ja tarvittavat tietojärjestelmähankkeet toteuttaa kiinteässä yhteydessä lainvalmistelun kanssa siten, että lainsäädännön toimeenpanolle hyvän hallinnon mukaisesti on myös tietojärjestelmien osalta tarvittavat edellytykset.²²

Hyvään digitaalisen yhteiskunnan lainsäädäntöön ja hyvään digitaaliseen hallintoon kuuluu oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta ennakkoon huolehtiminen. Tällöin on tarvetta kiinnittää huomiota riskeihin ja siihen, miten ne saadaan myös mahdollisimman sujuvasti korjattua ilman, että yksilön tai yrityksen oikeusturva vaarantuu tai joutuvat kohtuuttoman hankaliin tilanteisiin. Suomi on suurten rekistereiden ja niiden laaja-alaisen hyödyntämisen luvattu maa. Laajoihin keskitettyihin rekistereihin sisältyy merkittäviä yleisiä ja yksittäisiä riskejä. Rekistereistä, kuten tulotietojärjestelmästä ja positiivisesta luottorekisteristä, on säädettävä perustuslaissa säädettyä henkilötietojen suojaa ja muita perusoikeuksia kunnioittaen ja rekistereiden tietojen käyttötarkoituksen laajentaminen ja rekisterin laajentaminen ovat helposti jännitteessä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan

21 Huoneistotietojärjestelmän osalta lainsäädäntövaiheessa on oikeuskanslerin arvion mukaan ennakoitu järjestelmälle kohdistuvat tarpeet pääosin riittävällä tavalla. Oikeuskanslerin päätös OKV/2041/70/2024, <https://oikeuskansleri.fi/-/huoneistotietojarjestelman-ruuhkautuminen>.

22 Oikeuskanslerin päätös OKV/2075/70/2024, Soteri-rekisterin ruuhkautuminen johtui osittain puutteellisesta lainvalmistelusta, <https://oikeuskansleri.fi/-/soteri-rekisterin-ruuhkautuminen-johtui-osittain-puutteellisesta-lainvalmistelusta>. Soteri-rekisteriä ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajia ja valvontaa koskevaa uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa ministeriössä ei ollut kyetty riittävästi ennakoimaan lain toimeenpanon vaatimaa aikaa ja resursseja, minkä lisäksi rekisteröintijärjestelmä oli otettu käyttöön jossain määrin keskeneräisenä eikä aika lain hyväksymisen ja voimaantulon välillä ei ollut riittävä.



kanssa. Virheellinen tieto keskitetyssä rekisterissä voi aiheuttaa yksilölle tai yritykselle merkittävää haittaa tai vaivaa. Rekistereiden tietoja hyödyntävässä hallinnossa rekistereiden tietojen oikeellisuus ja helppo korjattavuus sekä virheellisiin tietoihin liittyvät oikeusturvatakeet on nähdäkseni jatkossa nostettava keskeisiksi hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeiksi. Tietojen täsmällisyys ja virheettömyys käyttötarkoitukseen sekä korjattavuus ovat EU:n yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisia yleisiä tietosuojaperiaatteita, jonka toteutumisesta vastaa rekisterinpitäjä mutta kerätessä ja luovutettaessa tietoja laajalti hallinnosta ja hallintoon on tarpeen huolehtia tähän liittyvistä hallinto-oikeudellisista oikeussuojakeinoista tietoja hyödynnettäessä samoin kuin tietosuojalainsäädännön edellyttämän virheiden korjaamisen sujuvuudesta. Samoin tulee huolehtia rekistereiden ja niiden päivitysten toimivuudesta, ajantasaisuudesta ja viiveettömyydestä.²³

Lopuksi

Digitalisaation vaikutukset yhteiskuntaan, yrityksiin ja yksilöihin sekä koko suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan suuriin tulevaisuuden kysymyksiin kuuluvan tuottavuuden kehitykseen ovat merkittävät. Digitalisaation ja digitaalisen teknologian sääntely herättää monia perustavanlaatuisia kysymyksiä. Osa kysymyksistä on uusia ja osassa taas toistuvat perinteiset oikeudelliset ongelmat, joihin vastataan osin uusissa oloissa. Euroopan unionin ja Suomen oikeudessa on perus-

Digitalisaation vaikutukset yhteiskuntaan, yrityksiin ja yksilöihin sekä koko suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan suuriin tulevaisuuden kysymyksiin kuuluvan tuottavuuden kehitykseen ovat merkittävät.

²³ Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnallinen lausunto positiivisen luottotietorekisterin laajentamisesta taloyhtiölainoihin, OKV/2659/21/2024, <https://oikeuskansleri.fi/-/positiiviseen-luottotietorekisteriin-lisattavat-tiedot-taloyhtiolainoista>; oikeuskanslerin ennakkotarkastusmuistio hallituksen esityksestä tulotietojärjestelmästä ja positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain muuttamisesta, OKV/2040/23/2024. Ks. tässä kertomuksessa teema-artikkeli "Digitalisaation valvonta turvaa perusoikeuksia ja sujuvaa arkea". Perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessa toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 81/2022 vp, PeVL 7/2019 vp, s. 8–9; ks. myös PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2.



teltua turvata eri perusoikeudet ja oikeuksiin pääsy sekä hyvä hallinto tasapainoisesti. Samalla on tarpeen huolehtia, ettei sääntelyn aiheuttama taakka tule kohutuuttomaksi ja innovaatioiden tekemiselle ja tuottavuuden edistämiseksi turhia esteitä. Tasapainotuksessa digitalisaatiomyönteisen lainsäädännön järjestelmällinen kehittäminen auttaa. Samalla se rakentaa kestävästä pohjoismaista digitaalista hyvinvointiyhteiskuntaa.