



15.6.2026

YVV/1004/2026

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi terveydenhuoltolain 51 §:n muuttamisesta (digitaalinen hoidon tarpeen arvio); VN/2774/2026

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Lakiesitys on varsin merkityksellinen syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. Lailla mahdollistettaisiin automatisoitu digitaalinen hoidon tarpeen arviointi, myös profiloiden ja tekoälyavusteisesti. Hoitotarpeen arvioinnin toteuttamisratkaisut vaikuttavat olennaisesti siihen, toteutuvatko perusoikeuksina turvatut oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin yhdenvertaisesti.

Valtuutettu kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti algoritmisten ja tekoälyjärjestelmien käytön yhdenvertaisuusnäkökulmaan. Lakiesityksellä mahdollistetaan automatisoitu digitaalinen hoidon tarpeen arviointi tekoälyä käyttäen. Tekoälyn käytössä yksi keskeinen perusoikeuskysymys on yhdenvertaisuuden toteutuminen ja syrjimättömyyden varmistaminen. Tämän on todennut perustuslakivaliokunta (PeVL 37/2021 vp) ja lisäksi tämä käy esille tekoälyasetuksesta sekä uudesta Euroopan neuvoston tekoälyä koskevasta puitesopimuksesta. Yhdenvertaisuuden toteutumista ja yhdenvertaisuuslain noudattamista valvova yhdenvertaisuusvaltuutettu on juuri antamassaan [kertomuksessaan](#) eduskunnalle (eduskuntatunnus K 2/2026 vp; saatavilla verkossa) ja joulukuussa 2025 keskeisille digitalisaatiota johtaville ministeriöille ja digitoimistolle osoittamassaan [suosituskirjeessään](#) (YVV/2383/2025, saatavilla verkossa valtuutetun sivuilla) painottanut viranomaisten ja lainsäätäjän velvollisuutta varmistaa syrjimättömyyden turvaaminen algoritmisten ja tekoälyjärjestelmien hyödyntämisessä ja toimintojen digitalisoinnissa. Valtuutettu suosittaa, että valtioneuvosto ja ministeriöt varmistavat viranomaisille riittävän tuen algoritmisten järjestelmien yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin johdonmukaiseen toteuttamiseen sekä arviointiin liittyvän osaamisen ja työkalujen jatkokehittämiseen.

Myös sääntöpohjaisten algoritmisten järjestelmien käytössä on merkittäviä syrjintäriskejä, jotka on tunnistettava ja ehkäistävä ennen kyseisten järjestelmien käyttöönottoa. Tämä seikka olisi hyvä tuoda esille hallituksen esityksessä.

Valtuutettu katsoo, että automaatio ja tekoälyn hyödyntäminen viranomaistoiminnoissa, mukaan lukien sosiaali- ja terveystaloudissa, voivat edistää yhdenvertaisuutta – kuten esityksessä painotetaan. Olennaista kuitenkin on, ettei yhdenvertaisuuden edistymistä nähdä pelkkänä automatisaation mahdollisena sivuvaikutuksena, joka syntyy tehokkuuden lisääntymisen ja resurssien vapautumisen myötä. Digitalisaatiota ja automatisaatiota on viranomaistoiminnassa kohdennettava ja käytettävä nimenomaisesti siten, että niillä pyritään edistämään tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

Lakimuutoksen yhteydessä on olennaista perusteellisesti huomioida sen vaikutukset yhdenvertaiseen hoitoon pääsyn ja hoidon tarpeen arvioinnin kannalta. Hoitotarpeen arvioinnin mahdollistaminen digitaalisesti suostumusperusteisestikaan ei saa miltään osin heikentää sellaisten haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien ja ihmisten yhdenvertaista oikeuksien toteutumista, jotka eri syistä eivät pysty hyötymään digitalisoidusta palvelusta. Haavoittuvassa asemassa olevia voivat olla esimerkiksi lapset, ikääntyneet, muuta kuin suomen kieltä asiointiinsa käyttävät, vammaiset henkilöt tai henkilöt, joilla ei muutoin eri syistä ole taloudellisia tai muita mahdollisuuksia käyttää digitaalisia yhteyksiä ja palveluita.

Huomiot esitetystä terveydenhuoltolain 51 § 3 momentista ja sen perusteluista:

Valtuutettu katsoo, että luonnossäännöstä perusteluineen on välttämätöntä muuttaa. On sinänsä hyvä, että luonnoksen lähtökohdaksi on otettu se, että terveydenhuoltolain 51 §:n pykälätasolle sisällytetään yhdenvertaisuuden toteutumista turvaava velvoite. Ehdotettu yleisluontoinen yhdenvertaisuusriskien hallintaa koskeva velvoite ei kuitenkaan ole riittävä turvaamaan yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä. Luonnossäännös on tältä osin pitkälti samankaltainen kuin viranomaisten tekoälyneuvontaa koskeva pykäläehdotus digipalvelulain 6 §:ksi oli ennen hallituksen esitysluonnoksesta järjestettyä lausuntokierrosta. Lopulliseen muotoon tekoälyneuvontaa koskevaa lakiesitystä muutettiin, ks. HE 106/2026 vp. Kyseisestä esityksestä tulisi valtuutetun näkemyksen mukaan ottaa nyt mallia terveydenhuoltolain 51 §:n muotoiluissa perusteluineen.

Terveydenhuoltolain 51 § 3 momenttiin tulisi sisällyttää syrjimättömyyttä koskevat nimenomaiset arviointi-, valvonta-, toimenpide – ja dokumentointivelvoitteet. Sikäli kun kuin HE 106/2026 vp:n mukaisesti ehdotetusta digipalvelulain 6 a §:stä otetaan mallia, valtuutettu kannattaa, että arviointia koskeva kohta muotoillaan lakiin seuraavasti: ”Lisäksi viranomaisen on arvioitava ... yhdenvertaisuutta koskevat sekä mahdolliset syrjivät vaikutukset...”. Syrjimättömyyden ohella olisi siis olennaista, että säilytetään

viittaus myös yhdenvertaisuuteen. Tämä turvaisi laajemmin yhdenvertaisuuden tosiasiallista toteutumista, mikä tässä sääntelykontekstissa on erityisen olennaista.

Säännöksen perusteluissa tulisi viitata myös yhdenvertaisuuslain 5 §:n asettamaan edistämismääräykseen. Yhdenvertaisuuden edistämismääräys on laajempi määräys kuin pelkkä syrjintäriskien ehkäisemisen määräys. Se edellyttää huomion kiinnittämistä koko palvelukokonaisuuteen, ei pelkästään yksittäisen automatisoidun järjestelmän yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen.

Valtuutettu suosittelee, että säännöksen perusteluidenkin jatkotyöstössä hyödynnetään tekoälyneuvontaa koskevaa hallituksen esitystä. Valtuutetun kyseiseen lakiesitysluonnokseen antama lausunto on saatavilla lausuntopalvelussa. Valtuutettu pitää myönteisenä, että HE 106/2026 vp:ssä yhdenvertaisuutta koskevat muotoilut ja täsmennykset näyttäytyvät monin osin samansuuntaisina kuin valtuutetun lausunnossa esitetyt huomiot.

Hallituksen esityksessä digipalvelulain 6 a §:n perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa: ”... kohdan mukaan viranomaisen olisi arvioitava automaattisen neuvonnan käytön mahdolliset syrjivät vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin ennen sen käyttöönottoa. Yhdenvertaisuuslakia täydentävästä syrjimättömyyden varmistamista koskevasta määräyksestä olisi tässä yhteydessä tarpeen säätää riittävän ihmiskontrollin varmistamiseksi ja virkavastuun kohdentamiseksi. Automaattisen neuvonnan taustalla oleva tekoälyjärjestelmä voi tuottaa vinoumia tai sen toimintaan voi sisältyä vääristymiä, jotka voivat johtaa syrjintään jonkin kielletyn syrjintäperusteen perusteella. Tekoälyn syrjimättömyyteen ja syrjinnän riskiin onkin kiinnitetty runsaasti huomiota esimerkiksi erilaisissa suosituksissa, eettisissä ohjeistuksissa ja tieteellisessä tutkimuksessa. Viranomaisen olisi tunnistettava suunnitellessaan automaattisen neuvonnan käyttöönottoa, millaiset syrjivät vaikutukset neuvonnassa ovat mahdollisia, miten todennäköisiä tällaiset vaikutukset ovat, ja kuinka vakavia syrjivät vaikutukset voivat olla. Viranomaisen voi varmistaa yhdenvertaisuuslaissa säädetyn syrjintäkiellon noudattamista esimerkiksi sillä, että tekoälyjärjestelmän kouluttamisessa käytetty aineisto on ollut tarpeeksi kattavaa ja edustavaa sekä käyttötarkoituksen kannalta oleellista, että tekoälyjärjestelmällä annettava neuvonta on selkeää ja ymmärrettävää asiointikielestä riippumatta, sekä huolehtimalla siitä, että järjestelmä ei anna painoarvoa henkilöön liittyvälle syrjintäperusteelle. Viranomaisen voi soveltuvin osin huomioon hyödyntää myös erilaisia suosituksia ja työkaluja, kuten yhdenvertaisuusvaltuutetun antamat suositukset, tekoälyn yhdenvertaisuuden arviointikehikko (VNTEAS 2022:54), tekoälyasetuksen nojalla annetut ohjeet ja standardit, sekä Euroopan neuvoston tekoälyä koskeva riskienhallinta- ja vaikutustenarviointimalli HUDERIA.” Valtuutettu katsoo vastaavan kaltaisen kappaleen sisällyttämistä käsillä olevaan esitykseen tarpeelliseksi.

Hallituksen esityksessä tekoälyneuvonnasta todetaan säännökseen kuulemiskierroksen jälkeen sisällytetyn dokumentointivelvoitteen osalta: ”Dokumentointivelvollisuuden toteuttamisessa olisi mahdollista hyödyntää synergioita muualla lainsäädännössä asetettujen velvoitteiden (esimerkiksi tekoälyasetuksen 27 artiklan mukainen perusoikeusvaikutusten arviointi suuririskisen tekoälyjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä tai yleisen tietosuoja asetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi) toteuttamisen kanssa, ja ehdotettua säännöstä laajempi dokumentointi voikin olla tarpeen tällaisten velvoitteiden täyttämiseksi.” Sikäli kun vastaava perustelu kirjataan myös tähän esitykseen, niin kohdassa tulisi esimerkkeinä viitata myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolakien mukaisesti tehtyihin yhdenvertaisuusvaikutusten arviointeihin.

Kuten tekoälyneuvontaa koskevan digipalvelulain 6 a §:n perusteluissakin, myös tässä lakiesityksessä tulisi valvontaa koskien edellyttää, että viranomaisen olisi varmistettava valvontaan asianmukaiset resurssit ja osaaminen sekä, että automaattinen neuvonta olisikin otettava osaksi viranomaisen sisäisen tarkastuksen ja laillisuusvalvonnan käytäntöjä.

Yllä todetun mukaisesti valtuutettu katsoo, että nyt esitetty luonnossäännös perusteluihin on riittämätön syrjimättömyyden turvaamiseksi ja yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi. Valtuutettu suosittaa siksi, että esitystä muutetaan vielä merkittävästi. Mikäli nykyisiä luonnosperusteluja hyödynnetään lopullisen säännöksen perusteluissa, valtuutettu kiinnittää huomiota luonnosperustelujen sivuilla 72–73 esitettyyn kohtaan. Kohdassa mainitaan yhtenä esimerkkinä syrjimättömyyttä koskevien riskien hallintakeinosta sen varmistaminen, ettei järjestelmä anna painoarvoa henkilöön liittyvälle syrjintäperusteelle. Valtuutettu toteaa, että esimerkiksi terveydentila on keskeinen sääntelymme mukainen syrjintäperuste (ks. yhdenvertaisuuslain 8 §) ja kohtaa tulee muokata. Vaihtoehtoinen muotoilu voisi olla viitata velvoitteeseen varmistaa, ettei järjestelmä anna henkilöön liittyville syrjintäperusteille välittömästi tai välillisesti painoarvoa tavalla, joka voi johtaa välittömään tai välilliseen syrjintään yhdenvertaisuus- tai tasa-arvosääntelyn vastaisesti.

3 momentin automatisaation laadunvarmistusvelvoitetta koskien luonnosperusteluissa todetaan, että testaus on yksi esimerkkikeino laadun varmistamiseksi. Valtuutettu toteaa yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden kannalta olevan olennaista se, että testausmenetelmät valitaan mahdollisimman asianmukaisesti suhteessa testauksen kontekstiin ja kohteeseen. Testausmenetelmien valinta sekä valintaa koskevien perustelujen kirjaaminen ovat siten seikkoja, joihin perusteluissa olisi hyvä kiinnittää huomiota yhtenä yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellisenä toimena.

Muut keskeiset huomiot ja muutossuositukset esityksestä:

Nykytila ja sen arviointi -kohta: Koska esitys on erittäin olennainen yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden kannalta, tulisi esitykseen sisällyttää oma kappale yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolaeista. Yhdenvertaisuuslaista olisi hyödyllistä tuoda esille tiiviit maininnat syrjintäkiellosta, syrjintäperusteista ja syrjinnän eri muodoista. Lisäksi tulisi tuoda esille viranomaisten velvoite edistää yhdenvertaisuutta, joka on laajempi velvoite kuin syrjintäriskien ehkäiseminen. Edistämisvelvoitetta koskevan yhdenvertaisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomiioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Edellä viitatussa kohdassa olisi hyödyllistä todeta myös yhdenvertaisuuslain 5 §:n perusteluista todettu: Viranomaisen tulisi toimialallaan arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista esimerkiksi asioiden valmistelussa, päätöksenteossa, hallintotoiminnassa ja -tavoissa, johtamisessa, tulosohjauksessa ja tulossopimuksissa, taloussuunnittelussa, strategisessa suunnittelussa ja tiedotuksessa. Laajoissa tai muutoin merkitykseltään tärkeissä hankkeissa olisi arvioitava, vaikuttaako hanke syrjinnän vaarassa olevien ryhmien oikeuksiin, velvollisuuksiin tai asemaan. (HE 19/2014)

Kuten tekoälyneuvontaa koskevassa hallituksen esityksessä, keskeisiä ehdotuksia koskevassa osiossa olla perusteltua kiinnittää erityistä huomiota kehittämisvaiheeseen ja siinä yhdenvertaisuuden edistämiseen ja syrjimättömyyden turvaamiseen. Hallituksen esityksessä 106/2026 vp 4.2.1 kohdassa todetaan mm.: ”Esimerkiksi jo käytettävän teknologian valinta voi itsessään olla toimenpide, jolla vähennetään syrjiviä vaikutuksia. Viranomainen voisi hyödyntää erilaisia menetelmiä ja käytäntöjä, ja viranomaisen olisi tärkeää seurata teknologian ja sen aiheuttamien riskien sekä riskienhallinnan tuoreinta kehitystä. Viranomaisen olisi siis myös kehitettävä menettelyitään. Vaatimustenmukaisuuden varmistamista ja valvontaa kuten yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden varmistamista ei voi kuitenkaan tehdä vain teknologiatasolla. Vaatimustenmukaisuutta arvioitaessa on huomioitava esimerkiksi se, mihin käyttöön järjestelmä on tarkoitettu ja varmistuttava käyttökohteen mukaisesta järjestelmän käytettävyydestä ja saavutettavuudesta.”. Vastaava huomio olisi syytä sisällyttää myös tähän lakiesitykseen.

Taloudelliset vaikutukset -kohdassa tulisi nimenomaisesti todeta, että automatisoitujen järjestelmien, mukaan lukien tekoälyjärjestelmien, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden arviointi, niitä turvaavat toimet ja valvonta edellyttävät resursointia. Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden turvaamisesta aiheutuu väistämättä kustannuksia,

jotka on kuitenkin välttämätöntä kattaa. Valtuutettu pitää tämän täsmennyksen lisäämistä esitykseen tärkeänä.

Vaikutukset kansalaisten asemaan ja perus- ja ihmisoikeuksiin -kohdan alaosiossa perustuslain 6 §:stä on viitattu tekoälyn mahdollisiin vinoumariskeihin. Kappaleen sisältöä tulisi täsmentää. Tekoälyn vinouma- ja syrjintäriskit johtuvat monitahoisemmista syistä kuin luonnoksessa kuvataan. Olennaista on myös kuvata esimerkiksi välillisen syrjinnän syitä ja ehkäisemistarvetta ja -keinoja. Valtuutettu suosittelee hyödynnettävän viranomaisten tekoälyneuvontaa koskevan lakiesityksen yhdenvertaisuusvaikutuksia koskevan osion (4.2.7) sisältöä, jossa todetaan tekoälyn osalta seuraavasti: ”Tekoälyn käyttöön liittyy yleisesti riskejä, jotka viranomaisten automatisoidussa neuvonnassa konkretisoituessaan vaikuttaisivat palvelujen käyttäjien yhdenvertaisuuteen kielteisesti. Tekoälyjärjestelmä voi tuottaa vinoumia ja vääristymiä antaessaan esimerkiksi automaattista neuvontaa. Esimerkiksi tekoälyjärjestelmän hyödyntämä tietoaaineisto voi antaa vajavaisen tai jopa harhaanjohtavan kuvan neuvottavasta asiasta. Vinoumat ja vääristymät voivat olla syrjiviä, varsinkin jos ne syntyvät usean eri vajavuuden tai harhaanjohtavuuden yhteisvaikutuksesta. Samoin tekoälyjärjestelmän päättelyprosessi voi johtaa vinoumiin ja vääristymiin esimerkiksi huonosti valittujen muuttujien ja luokittelun myötä. Päättelyprosessin vinoumat ovat erityisen haitallisia, sillä ne ovat usein vaikeasti havaittavissa. Vaikea havaittavuus johtuu usein niin sanotusta mustan laatikon ongelmasta. Mustan laatikon ongelma tarkoittaa ennen kaikkea siitä, ettei järjestelmän päättelyketju ole selitettävissä ihmiselle ymmärrettävällä tavalla esimerkiksi järjestelmän hyödyntämien suurien datamäärien ja tiedonkäsittelyn kompleksisuuden vuoksi. Tekoälyjärjestelmä voi olla myös välillisesti syrjivä yhdistelemällä suuressa datamäärässä sinällään neutraalia tietoa, jotka kuitenkin liittyvät syrjintäperusteisiin ja johtavat pahimmillaan esimerkiksi iän tai asuinpaikan perusteella syrjiviin neuvontakäytäntöihin. (Algoritminen syrjintä ja yhdenvertaisuuden edistäminen: Arviointihakko syrjimättömälle tekoälylle, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:54) Neuvonnassa käytettäviä automaattioratkaisuja käyttöön ottaville viranomaisille ehdotetaan erityistä velvoitetta syrjintään liittyvien riskien hallitsemiseksi. Ehdotettavan sääntelyn voidaan arvioida tukevan viranomaisten mahdollisuutta tunnistaa potentiaalisia riskejä ja siten varautua niihin. Ehdotettavan sääntelyn katsotaan myös turvaavan mahdollisuutta valvoa automaattisesti annettavaa neuvontaa entistä paremmin.”

Vaikutukset kansalaisten asemaan ja perus- ja ihmisoikeuksiin -kohdan alaosiossa perustuslain 6 §:stä todetaan digitaalisen hoidon tarpeen voivan lisätä terveyspalveluiden yhdenvertaisuutta. Valtuutettu ei ole tästä sinänsä eri mieltä. Valtuutettu kuitenkin korostaa, ja toivoo sen käyvän lopullisesta esityksestä ja vaikutusarvioinnista

mahdollisimman selkeästi esille, ettei yhdenvertaisuuden edistymistä tule kuitenkaan nähdä pelkkänä automatisaation mahdollisena sivuvaikutuksena, joka syntyy tehokkuuden lisääntymisen ja resurssien vapautumisen myötä. Digitalisaatiota ja automatisaatiota on viranomaistoiminnassa kohdennettava ja käytettävä nimenomaisesti siten, että niillä pyritään edistämään tosiasiallista yhdenvertaisuutta.

Osiassa tulee viitata viranomaisten lakisääteiseen velvoitteeseen edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Valtuutettu korostaa tärkeää olevan muun muassa pohjata palveluiden kehittäminen yhdenvertaisuuden vaikutusarviointeihin sekä turvata palveluiden monikanavaisuus ja saavutettavuus. Olennaisia eri ryhmiä, kuten vammaisia henkilöitä ja eri ikäisiä henkilöitä, on kuultava palveluiden digitalisoinnissa ja käytön arvioinnissa. Esityksessä tulisi myös todeta, että sääntöpohjaistenkin algoritmisten järjestelmien käytössä – ei ainoastaan tekoälyn perustuvissa ratkaisuissa – on merkittäviä syrjintäriskejä, jotka on tunnistettava ja ehkäistävä ennen kyseisten järjestelmien käyttöönottoa.

Suhde perustuslakiin –kohdassa ja sen perustuslain 6 §:ää käsittelevässä osiossa tulisi tuoda esille perustuslakivaliokunnan todenneen tekoälyn käytössä yhden keskeisen perusoikeuskysymyksen olevan yhdenvertaisuuden toteutuminen ja syrjimättömyyden varmistaminen (PeVL 37/2021 vp) sekä korostaa esityksen merkityksellisyyttä tästä näkökulmasta. Lisäksi olisi hyvä todeta yhdenvertaisuuslain 5 §:n asettaman viranomaisten yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen täsmentävän perustuslain 6 §:ää sekä perustuslain 22 § perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta. Kohdassa olisi hyvä todeta, että yhdenvertaisuuslain perusteella viranomaisen on tehtävä yhdenvertaisuuslain mukaista yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia jo tekoälyhankkeiden suunnittelu- vaiheesta lähtien. Esityksessä tulisi korostaa yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnin tapaus- ja kontekstikohtaisuuden välttämättömyyttä ja sitä, ettei arviointia voida tehdä vain teknologiatasolla. Kiinnitettäessä huomiota digitalisoidun ratkaisun lainmukaisuuden varmistamiseen olisi tärkeä todeta, että lainmukaisuuden arviointi kattaa myös yhdenvertaisuuslain mukaiset velvoitteet kuten yhdenvertaisuuden edistämisen. Kohdan laadinnassa voidaan ottaa mallia tekoälyneuvontaa koskevan hallituksen esityksen vastaavasta kohdasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Rainer Hiltunen

Johtava erityisasiantuntija, yksikönpäällikkö

Tiina Valonen