

Asia: VN/12980/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi digipalvelulain 6 a §:n muuttamisesta (tekoäly neuvonnassa). Voimassa oleva digipalvelulain 6 a § rajaa automaattisesti annettavan neuvonnan toteuttamistapoihin, joissa viranomainen voi ennalta varmistaa neuvonnan tietosisällön ja kielenkäytön asianmukaisuuden, mikä käytännössä estää tekoälyn käytön viranomaisen verkkosivuilla ja mobiilipalveluissa. Liikenne- ja viestintävirasto pitää välttämättömänä, että säädöstä muutetaan niin, että tekoälyn mukanaan tuomia mahdollisuuksia päästään verkkosivu- ja mobiilipalveluneuvonnassa hyödyntämään. Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotettua pykälämuutosta, mutta esittää hallituksen esityksen perusteluista seuraavat yksityiskohtaisemmat huomiot:

Digipalvelulain 6 a §:n suhteesta muuhun sovellettavaan lainsäädäntöön

Hallituksen esitysluonnoksen nykytilan arvioinnissa kuvataan tekoälyn käyttöön ja viranomaisneuvontaan vaikuttavaa lainsäädäntöä. Esityksen tähän osioon voisi selkeyden vuoksi lisätä johdantokappaleen, jossa nimenomaisesti todetaan, että viranomaisneuvonnan antamista ohjaavat useat eri säädökset, joita sovelletaan jatkossakin rinnakkain. Myös keskeisissä ehdotuksissa voisi tarkentaa, että digipalvelulakiin esitetyllä muutoksella ei ole vaikutuksia muiden lakien säännösten soveltamiseen, kuten hallintolain mukaisten hallinnon oikeusperiaatteiden soveltamiseen, tietosuojalainsäädännön tietosuojaa koskevien vaatimusten soveltamiseen jne.

Neuvonnan käsitteestä

Lakiesityksessä todetaan, että kysymys on yleisestä neuvonnasta. Käytännössä hallinnon asiakkaiden yhteydenotot liittyvät kuitenkin usein heidän omaan asiaansa. Tällöin neuvonta näyttää asiakkaalle yksilöllisenä, vaikka viranomaisen näkökulmasta kyse olisi viranomaisen näkökulmasta yleisestä neuvonnasta. Asiakas voi tulkita neuvonnan viranomaisen kannanotoksi omaan asiaansa ja tehdä sen perusteella ratkaisuja esimerkiksi etuuden hakemisesta tai oikeuksiensa käyttämisestä. Neuvonnalla voi siten olla asiakkaan oikeusturvaan vaikuttavia seurauksia.

Lakiesityksen mukaan yleinen neuvonta ja siihen liittyvät valmistelevat tehtävät eivät lähtökohtaisesti sisällä julkisen vallan käyttöä. Esityksessä ei kuitenkaan tarkastella sitä, voidaanko tekoälyä käyttää sellaisen neuvonnan tuottamiseen, joka tavallisesti edellyttää viranhaltijalle kuuluvaa tapauskohtaista oikeudellista arviointia hallinnon asiakkaan yksittäisessä asiassa. Liikenne- ja viestintävirastossa on tarkasteltu neuvontatehtävään mahdollisesti liittyvää julkisen vallan käyttöä siirrettäessä eräitä avustavia tehtäviä lainsäädännön mahdollistamalla tavalla ulkopuoliselle palveluntarjoajalle. Viranomaisen voi antaa neuvontaan ja avustaviin tehtäviin liittyviä toimintoja palveluntuottajan hoidettavaksi vain, jos tehtäviin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä (perustuslain 124 §). Lakiesityksessä ei arvioida, miten tekoälyllä annettava neuvonta suhteutuu tähän lähtökohtaan.

Lakiesityksessä kuvataan myös esimerkkitilanteita, joissa palveluautomaatio voisi vastata asiakkaiden kysymyksiin. Yhtenä esimerkkinä s. 23 mainitaan, että palveluautomaatio voisi kertoa asiakkaalle, mitä hakemukseen tehty ratkaisu tarkoittaa. Jos tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa hallintopäätöksessä mainitun viranhaltijan sijasta lisätietoja antaa palveluautomaatio, kysymys ei ole enää pelkästä yleisestä neuvonnasta. Voidaan myös kysyä, täyttääkö ratkaisu itsessään hallintolain 44 §:n vaatimuksia, jos ratkaisun selittämiseen varaudutaan antamaan neuvontaa. On toki mahdollista, että ratkaisun tarkoituksesta kertomisella tarkoitetaan tuossa kohdassa yleisemmän tason kuvausta siitä, mitä hallintoasian ratkaiseminen yleisesti ottaen tarkoittaa. Tekstiä olisi joka tapauksessa tältä osin hyvä tarkentaa.

Oikeusturvariskeistä

Hallituksen esitys tunnistaa tekoälyavusteiseen neuvontaan liittyvät oikeusturvariskit ja asettaa viranomaiselle velvollisuuksia neuvonnan laadun varmistamiseen ja riskienhallintaan. Esitys ei kuitenkaan riittävästi konkretisoi yksilön oikeusasemaa virhetilanteissa. Erityisesti luottamuksensuojan sisältö, virheellisen neuvonnan merkitys valitusperusteena, neuvonnan ja automaattisen ratkaisun yhteisvaikutukset sekä neuvonnan dokumentointia koskevat velvoitteet jäävät avoimiksi.

Viranomaisen antamaan neuvontaan liittyy aina riski siitä, että neuvonta on osin tai kokonaan virheellistä. Toistaiseksi kokemuksia ja menettelytapoja on luonnollisen henkilön antamasta neuvonnasta sekä luonnollisen henkilöiden laatimista ja tarkastamista vastauksista. Nyt esitettävä mahdollisuus tekoälyavusteisen viranomaisneuvonnan antamiseen on uusi menettelytapa, jossa

tekoälyllä tuotettu vastaus on riippuvainen viranomaisen vastausten pohjaksi määrittämän aineiston laadusta ja oikeellisuudesta suhteessa hallinnon asiakkaan esittämiin kysymyksiin, joiden laatu ja sisältö voivat vaihdella. Tekoälyavusteiseen neuvontaan voi liittyä ihmisen antamaan neuvontaan verrattuna korkeampi riski virheisiin silloin, kun asiakkaan asiaan liittyy poikkeuksellisempia seikkoja, joita pohja-aineisto ei huomioi, mutta joita luonnollinen henkilö voisi arvioida kokemuksensa perusteella.

Hallituksen esityksen jaksossa 2.3.4 todetaan, että automaattinen neuvonta voi joissain tilanteissa johtaa yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuihin oikeusvaikutuksiin, vaikka asiointi ei sisältäisi muodollista päätöksentekoa. Esityksessä ei kuitenkaan tarkemmin kuvata, miten viranomaisen tulisi tällaiset tilanteet tunnistaa osana riskienhallintaa.

Oikeusturvan osalta olisi perusteltua pohtia perusteluissa esimerkein tai yleisellä tasolla niitä tilanteita, joissa neuvonta voisi tosiasiallisesti saada merkittäviä vaikutuksia, sekä kuvata, miten tällaiset tilanteet voitaisiin ottaa huomioon neuvonnan suunnittelussa ja laadunvarmistuksessa.

Käyttötarkoitussidonnaisuudesta

Esityksessä ei ole erikseen arvioitu henkilötietojen minimointiperiaatteen (yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artikla) toteutumista tekoälyavusteisessa neuvonnassa. Tekoälyratkaisuisissa voi käytännössä syntyä tilanteita, joissa järjestelmä käsittelee asiakkaan tietoja laajemmin kuin yksittäisen neuvontakysymyksen kannalta olisi välttämätöntä, esimerkiksi tunnistaessaan asiaan vaikuttavia seikkoja useista tietolähteistä.

Oikeusturvan ja tietosuojan näkökulmasta olisi perusteltua täsmentää perusteluissa, miten minimointiperiaate tulisi ottaa huomioon tällaisissa tilanteissa, ja millä tavoin henkilötietojen käsittelyä voidaan rajata tai hallita riskiperusteisesti. Samalla olisi syytä tunnistaa, että kaikissa tilanteissa täydellinen minimointi ei välttämättä ole teknisesti toteutettavissa, jolloin keskeiseksi muodostuu riskien arviointi ja asianmukaiset suojatoimet.

Neuvonnan ja päätöksenteon yhdistäminen samaan asiointiketjuun

Hallintolain mukaan automaattisessa ratkaisumenettelyssä ei voida käyttää tekoälyä, koska päätökseen vaikuttavat käsittelysäännöt on määriteltävä ennalta. Hallintolakiin ei esitetä tältä osin muutoksia. Lakiesityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin, ettei säännöksen tarkoituksena ole kieltää neuvonnan ja hallintoasian ratkaisemisen yhdistämistä samaan asiointi- tai palveluketjuun. Tässä yhteydessä olisi tarpeen selvittää, mitä asiointi- ja palveluketjulla tässä yhteydessä tarkoitetaan ja onko neuvonnan ja automaattisen ratkaisun oltava myös hallinnon asiakkaan näkökulmasta selvästi erotettavissa. Erottelu olisi tärkeää, jotta asiakas voi ymmärtää, milloin kyse on pelkästä neuvonnasta ja milloin ratkaisua tuottavasta palvelusta.

Virheellinen neuvonta voi vaikuttaa siihen, miten tai millä tavalla hallinnon asiakas laittaa asian vireille. Vaikka neuvonnassa voi tapahtua virheitä neuvonnan toteuttamistavasta riippumatta, edellä mainittu yhdistelmä voi tuottaa suurempia riskejä ja oikeudenmenetyksiä sen vuoksi, että koko asiointiketju on automatisoitu eikä näitä kahta erillistä vaihetta välttämättä (neuvonta, automaattinen ratkaisu) arvioida laadun varmistuksen suhteen yhdessä.

Neuvonnan tallentaminen

Pykälän 3 momentin mukaan palvelun käyttäjällä tulisi olla mahdollisuus tallentaa viestien vaihto oikeusturvasyistä. Esityksessä ei kuvata kuitenkaan viranomaisen velvoitetta tallentaa neuvontaa. Virheellinen neuvonta voi antaa kantelu- tai valitusperusteen silloin, kun neuvonta on ollut puutteellista tai harhaanjohtavaa. Jotta valittaja voisi tehokkaasti vedota virheelliseen neuvontaan, neuvonnan sisällön on oltava jälkikäteen todennettavissa.

Esityksen 4.2.1.3 todetaan, että viranomaiselle muodostuisi tekoälyavusteisten järjestelmien käytöstä asiakirjoja osana ehdotettujen vaatimusten ja velvoitteiden toteuttamista esimerkiksi riskienhallintasuunnitelmien sekä laadun varmistusta ja valvontaa koskevan dokumentaation muodossa. Liikenne- ja viestintäviraston käsityksen mukaan myös tekoälyavusteisessa neuvonnassa voi syntyä julkisuuslaissa ja tiedonhallintalaissa tarkoitettuja viranomaisen asiakirjoja. Viraston näkemyksen mukaan yleisluonteinen, kaikille asiakkaille samansisältöisenä annettava neuvonta ei lähtökohtaisesti näyttäytyä asiakirjana, joka edellyttäisi rekisteröintiä. Sen sijaan tilanteissa, joissa neuvonta liittyy yksilöityyn asiakkaan asiaan, sisältää asiakkohtaisia tietoja tai vaikuttaa asian vireillepanoon, käsittelyyn tai asiakkaan oikeusasemaan, neuvonnassa voi syntyä tosiasiallisesti julkisuuslaissa tarkoitettu asiakirja. Tällaisten asiakirjojen pitäisi olla saatavilla viranomaisesta esimerkiksi, jos neuvonnasta tehdään kantelu.

Hallituksen esitystä tulisi täsmentää tältä osin siten, että siinä kuvataan selkeät kriteerit sille, milloin palveluautomaation tuottama neuvonta on katsottava viranomaisen asiakirjaksi ja siten tiedonhallintalain 25 §:n mukaisen rekisteröintivelvollisuuden piirissä. Tämä on tarpeen sekä tiedonhallinnan yhdenmukaisuuden että asiakkaan oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi.

Lopuksi

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotuksia 6 a §:n muutoksiksi ja katsoo, että ehdotettu säännös yhdessä muiden tekoälyllä tuettua neuvontaa koskevien lainsäädännön vaatimusten kanssa muodostaa hyvän kokonaisuuden. Virasto pitää tekoälyavusteisten palveluiden käyttöönottoa edeltävää laadunvarmistusta ja käytönaikaista laadunvalvontaa tarkoituksenmukaisina

toimintamalleina, joiden avulla voidaan turvata tekoälyavusteisen neuvonnan laatu ja asianmukaisuus.

Virasto pitäisi kuitenkin tärkeänä sitä, että hallituksen esityksen perusteluita täydennettäisiin edellä esitettyjen näkökulmien osalta.

Metsälampi Susanna
Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)