



Valtiovarainministeriö

Sisäministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi digipalvelulain 6 a §:n muuttamisesta (tekoäly neuvonnassa)

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019, digipalvelulaki) 6 a §:n muuttamisesta. Sisäministeriö lausuu asiasta seuraavasti:

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:ää. Muutoksen tarkoituksena on edistää digitaalisissa palveluissa hallinnon asiakkaille annettavan neuvonnan automatisointia ja tekoälyn hyödyntämistä neuvonnassa. Esityksen mukaan viranomaisen olisi varmistettava palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan laatu ennen palveluautomaation käyttöönottoa sekä valvottava neuvonnan laatua palveluautomaation käytön aikana. Viranomaisen olisi lisäksi hallittava palveluautomaation käytöstään hallinnon asiakkaiden oikeusturvalle ja syrjimättömyydelle aiheutuvia riskejä.

Hallituksen esityksen tavoitteena on muuttaa automaattista neuvontaa digitaalisissa palveluissa koskevaa lainsäädäntöä niin, että viranomaiset voivat käyttää nykyistä laajemmin erilaisia teknologioita ja menetelmiä automaattisen neuvonnan toteuttamiseksi. Sisäministeriön näkemyksen mukaan esityksen tavoite on pääosin kannatettava. On perusteltua, että viranomaisilla on nykyistä laajemmat mahdollisuudet hyödyntää uusia teknologioita, mukaan lukien tekoälyä, hallinnon asiakkaille annettavassa neuvonnassa. Muutos voi oikein toteutettuna parantaa neuvonnan saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja ajantasaisuutta sekä tehostaa viranomaisten toimintaa.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan esitys tukee hyvin hallitusohjelman tavoitetta hyödyntää uusia teknologioita ja digitalisaatiota täysimääräisesti julkisten palveluiden laadun ja saatavuuden parantamiseksi. Sääntelyn muuttaminen on perusteltua, sillä se mahdollistaa siirtymisen neuvonnan sisällön ennalta varmistamisesta generatiivisen tekoälyn dynaamiseen hyödyntämiseen ja valvontaan. Tämä on edellytys sille, että viranomaiset voivat tarjota nykyaikaisia ja yksilöllisiä palveluita ajasta ja paikasta riippumatta. Sisäministeriö nostaa esiin, että lain jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota oikeusturvaan, vastuukysymyksiin sekä uudistuksen resurssivaikutuksiin.

Vaikutukset oikeusturvaan, syrjimättömyyteen ja neuvonnan luotettavuuteen

Sisäministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää, että lakiluonnoksessa on tunnistettu laadunvarmistuksen keskeinen rooli koko automaation elinkaaren ajan. Sisäministeriö pitää perusteltuna, että vastuu neuvonnan laadusta, valvonnasta ja riskienhallinnasta kohdennetaan selkeästi vastuuhenkilölle tai vastuuhenkilöille. Esimerkiksi pelastustoimen näkökulmasta olisi tärkeää, että vastuun toteutuminen ei jäisi muodolliseksi, vaan siihen liittyisivät myös käytännön seuranta, dokumentointi ja toimivat sijaisjärjestelyt. Tässä yhteydessä sisäministeriö tuo esiin, että esityksessä neuvontaan liittyvän rikos- ja virkavastuun rajat jäävät kuitenkin osin epäselviksi. On olemassa riski, että yksittäinen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

työntekijä joutuu kantamaan kohtuutonta vastuuta tekoälyn virheistä, joihin hänellä ei ole prosessin luonteen vuoksi tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia. Sisäministeriön näkemyksen mukaan vastuun kohdentuminen onkin määriteltävä selkeästi ja työntekijän kannalta kohtuullisesti, jotta asiantuntijoiden oikeusturva ei vaarannu järjestelmän puutteiden vuoksi.

Digipalvelulain 6 a §:ään ehdotetaan nimenomaista palveluautomaatiota neuvonnassaan hyödyntävään viranomaiseen kohdistuvaa veloitetta palveluautomaation käyttäjiin kohdistuvan syrjinnän riskin hallitsemiseksi. Sisäministeriön näkemyksen mukaan riskienhallintaa koskeva veloite on kannatettava. Tekoälymallien mahdolliset vinoumat voivat johtaa asiakkaiden epätasa-arvoiseen kohteluun, minkä vuoksi laadunvalvonnalta vaaditaan erityistä teknis-eettistä osaamista koko elinkaaren ajan.

Sisäministeriö nostaa esiin myös tekoälyavusteisuudesta ilmoittamisen tärkeyden. Esitysluonnoksessa ehdotetaan poikkeusta ilmoitusvelvollisuuteen tilanteissa, joissa tekoälyn käyttö on viranomaisen arvion mukaan "ilmeistä". Sisäministeriön näkemyksen mukaan kyseinen linjaus sisältää riskin asiakkaan tietosuojalle erityisesti asiointikanavissa, joissa on mahdollista syöttää vapaamuotoista tekstiä tunnistautumatta. Mikäli asiakas ei ole täysin tietoinen asioivansa tekoälyn kanssa, hän saattaa tahattomasti luovuttaa arkaluonteisia tietojaan. Sisäministeriön näkemyksen mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden turvaamiseksi kynnys ilmoittamatta jättämiseen tulisi pitää erittäin korkeana, ja tekoälyn käytöstä tulisi informoida asiakasta avoimesti.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että toimeenpanossa korostetaan myös palveluautomaation kykyä tunnistaa epävarmuus ja pidättäytyä vastaamasta silloin, kun käytettävissä oleva tieto ei riitä luotettavan neuvon antamiseen. Lisäksi tietosuojaan, tietoturvaan, tunnistamiseen ja tiedon minimointiin on kiinnitettävä erityistä huomiota, koska turvallisuusviranomaisten kanssa asioidessa voidaan käsitellä myös turvallisuuden kannalta herkkiä tietoja.

Automaattisen neuvonnan rajaaminen

Sisäministeriö nostaa esiin, että vaikka automaattinen neuvonta ei rinnastu viranomaisen varsinaiseen hallintopäätöksentekoon, on lainsäädännössä huomioitava asiointin tosiasiallinen luonne. Asiakkaat luottavat viranomaiselta saatuun tietoon ja voivat kokea annetut ohjeet käytännössä sitovina. Luottamuksen ja oikeusturvan takaamiseksi automaation rinnalla on säilytettävä matalan kynnyksen väylä ihmisen antamaan neuvontaan erityisesti silloin, kun käsiteltävä asia on oikeudellisesti monimutkainen tai tilanne vaatii tapauskohtaista tulkintaa, johon tekoäly ei kykene luotettavasti taipumaan. Lisäksi sisäministeriön näkemyksen mukaan olisi tärkeää, että käyttäjälle tarjottaisiin mahdollisuus tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestienvaihto. Sisäministeriö nostaa myös esiin, että kiireellisissä, turvallisuuskriittisissä tai muutoin tulkinnanvaraisissa tilanteissa palveluautomaation tulisi ohjata käyttäjä viivytyksettä tarkoituksenmukaiseen muuhun palvelukanavaan eikä jatkaa neuvontaa epävarmalla tietopohjalla. Tekoälyn antama virheellinen tai harhaanjohtava ohjeistus voi aiheuttaa asiakkaille merkittäviä menetyksiä, mikä voi pahimmillaan rapauttaa kansalaisten yleistä luottamusta viranomaistoimintaan.

Sisäministeriö nostaa esiin, että turvallisuusviranomaisten näkökulmasta olisi tärkeää, että automaattisen neuvonnan käyttö rajattaisiin selkeästi neuvontaan, eikä sen annettaisi tosiasiallisesti korvata tapauskohtaista viranomaisarviointia, operatiivista tilannearviota tai muuta sellaista harkintaa, jonka virheellinen toteutuminen voi aiheuttaa merkittävää vaaraa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle. Esitysluonnoksen mukainen neuvonnan ja viranomaisratkaisun välinen raja on viranomaistoiminnassa erityisen tärkeä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan on hyvä, että ehdotetussa sääntelyssä korostetaan neuvonnan laadun varmistamista ennen käyttöönottoa, laadun valvontaa käytön aikana sekä oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen kohdistuvien riskien hallintaa. Muun muassa pelastustoimen toimialalla tällä on korostunut merkitys, koska neuvonta voi liittyä paloturvallisuuteen, onnettomuuksien ehkäisyyn, varautumiseen tai muihin kysymyksiin, joissa puutteellinen tai epäselvä vastaus voi johtaa vaarallisiin toimintaratkaisuihin.

Vaikutukset viranomaistoimintaan ja resursseihin

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että tekoäly voisi vähentää automaation kehittämiseen vaadittavaa työtä, kun vastauksia ei tarvitse laatia ja tarkastaa ennalta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan arvio työmäärän vähentymisestä saattaa olla liian suoraviivainen. Vaikka valmiiden vastausten staattinen kirjoittaminen vähenisi muutoksen myötä, työn luonne muuttuu ja tilalle tulee lain vaatima jatkuva dynaaminen laadunvalvonta. Lisäksi muun muassa EU:n tekoälyasetuksen ja yleisen tietosuoja-asetuksen tuomat laajat riskienhallinta- ja dokumentointivelvoitteet edellyttävät jatkuvaa inhimillistä seuranta. Sisäministeriö nostaa esiin, että kokonaistyömäärä ei välttämättä vähenisi, vaan se edellyttää täysin uudenlaisia asiantuntijaresursseja. Tiukat teknis-juridiset laadunhallinnan ja dokumentoinnin vaatimukset uhkaavat myös asettaa julkishallinnon organisaatiot eriarvoiseen asemaan. Vaarana on,

että velvoitteista muodostuu resurssiaste erityisesti pienille virastoille ja kunnille, joilla ei ole mahdollisuutta ylläpitää laajaa omaa valvontaosaamista.

Soveltamisala

Sisäministeriö tuo esiin, että digipalvelulain 2 lukua, johon myös palveluautomaatiota koskeva 6 a § sisältyy, sovelletaan lain 2 §:n 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten digitaalisiin palveluihin. Lain 2 lukua ei sovelleta poliisitutkinnan ja esitutkinnan toimittamiseen. Lakia voidaan kuitenkin soveltaa muuhun viranomaisessa asiointiin, kuten lupapalveluihin, löytötavaroihin ja yleiseen neuvontaan. Digitaalisilla palveluilla voidaan vaikuttaa myönteisesti tilapäiseen ruuhkaan, kielikattavuuden parantamiseen, yhdenmukaisuuteen neuvonnassa ja mahdollisuuteen antaa palvelua 24/7 ilman lisähenkilöstöä.

Kielelliset oikeudet

Kielellisten oikeuksien osalta sisäministeriön näkemyksen mukaan on selvää, että suomen ja ruotsin kieleen liittyvät vaatimukset on varmistettava asianmukaisesti. Samalla sisäministeriö nostaa esiin, että automaattisen neuvonnan tarjoaminen myös muilla kielillä voisi parantaa palvelujen saavutettavuutta, turvallisuusviestinnän ymmärrettävyyttä sekä asiakkaiden tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Tästä ei kuitenkaan tulisi muodostua yksittäiselle viranomaiselle avointa velvoitetta kattaa kaikkia käytännössä mahdollisia kieliä, vaan toimeenpanossa tulisi mahdollistaa yhteiset tai valtakunnallisesti ylläpidetyt monikieliset ratkaisut niissä asiakokonaisuuksissa, joissa sisältö on valtakunnallisesti yhtenäinen.

Kansliapäällikkö

Matti Sarasmaa

Asiantuntija

Ella Stenroos

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

VN/12980/2025-SM-79

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: