

Asia: VN/12980/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Digi ja väestötietovirasto (DVV) kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

DVV haluaa käyttää mahdollisuuden lausua asiassa sellaisista hallituksen esityksen luonnoksessa esitellyistä asioista, joiden tarkempi tarkastelu on DVV:n näkökulmasta välttämätöntä, jotta viranomaistoimijoiden olisi käytännössä mielekästä hyödyntää esitetyn digipalvelulain 6 a §:n muutoksen mahdollistamia uusia neuvontatyökaluja.

Lisäksi DVV haluaa korostaa, että hallintolain modernisoinnin ja asiointiin ja viranomaispäätöksiin liittyvien vaatimusten uudelleentarkastelun tulee olla lainsäädäntökehityksen keskiössä, vaikka nyt kyseessä oleva digipalvelulain muutosehdotus koskeekin nimenomaisesti viranomaisen antamaa neuvontaa. Pelkästään digipalvelulain muuttaminen tulee vääjäämättä johtamaan soveltamisongelmiin, mikäli kaiken viranomaistoiminnan pohjana olevaa hallintolakia ei samanaikaisesti pyritä ajantasaistamaan siten että hallintomenettelyä ja viranomaispalveluja koskeva lainsäädäntö tunnistaisi sen, että asiointi viranomaisen kanssa on ensisijaisesti ja pääsääntöisesti nykyään digitaalista.

Tekoälyasetuksen vaatimukset

Kuten HE:n luonnoksessakin on todettu, poistaa digipalvelulain 6 a §:n muuttaminen esteen tekoälyn hyödyntämiselle viranomaisten toteuttamassa neuvonnassa, mutta varsinainen vaatimuksenmukaisuuden toteutuminen tekoälytyökalua hyödyntäessä jää luonnollisesti viranomaisen itsensä vastuulle. Tämä on seikka, johon digipalvelulain 6 a §:n muuttaminen ei sinänsä pystykään tarjoamaan ratkaisua.

DVV haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että merkittävä osa viranomaistoimijoista toivoisi todennäköisesti käyttämältään tekoälyavusteiselta neuvontatyökalulta huomattavan samankaltaisia ominaisuuksia ja elementtejä. DVV ei pidä toivottavana lopputulemana esimerkiksi sitä, että yksi viranomainen on tekoälyasetuksen tarkoittama käyttöönottaja neuvontatyökalun hyödyntämisessä siinä missä omaa työkaluaan kehittävä viranomainen taas katsottaisiin tekoälyasetuksen mukaan tarjoajaksi, vaikka kummankin tekoälytyökalun käyttötarkoitukset ja ominaisuudet olisivat lähtökohtaisesti samat. Merkitys tekoälyasetuksen määrittelemien tarjoajan ja käyttöönottajan velvollisuuksien erossa korostuu erityisesti suuririskisten tekoälyjärjestelmien kohdalla. DVV katsoo, että valittujen toimintatapojen ja käytettävien työkalujen yhdenmukaisuus olisi sekä viranomaiskentän että tekoälyjärjestelmien kanssa vuorovaikutuksessa olevien asiakkaiden kannalta hyödyllistä.

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste neuvonnassa

Hallituksen esityksessä on katsottu, että henkilötietojen käsittelyperuste viranomaisen antamassa neuvonnassa voisi lähtökohtaisesti olla yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta. Hallituksen esityksessä on lisäksi katsottu, että erityisten henkilötietoryhmien käsittely voisi lähtökohtaisesti perustua yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g-alakohtaan, jota tietosuojalain 6 §:n 1 momentissa täsmennetään.

DVV on yhtä mieltä siitä, että yleinen etu tai julkisen vallan käyttö olisi tällä hetkellä ainoa mahdollinen henkilötietojen käsittelyperuste tekoälyavusteisessa viranomaisneuvonnassa. Huomionarvoista on kuitenkin se, että rekisteröidyllä on tietosuoja-asetuksen tälle suoma vastustamisoikeus henkilötietojensa käsittelyyn, jos käsittelyperusteena toimii kyseinen alakohta. Rekisterinpitäjällä on tällöin velvollisuus osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet.

Ottaen huomioon esimerkiksi usean laajasti käytetyn tekoälyratkaisun pilvipalvelusidonnaisuus, on todennäköistä, että rekisterinpitäjien velvollisuus osoittaa perusteltu syy asiakkaiden henkilötietojen käsittelyyn sovelluksessa konkretisoituu laajalti. Epäilemättä viranomaiset pystyisivät monissa käyttötapauksissa tämän osoitusvelvollisuutensa myös vakuuttavasti täyttämään, mutta varsinkin erityisten henkilötietoryhmien käsittely, jonka osalta rekisteröidyn oikeuksien suoja on vastaavasti korkeampi, saattaa osoittautua tekoälyavusteisessa neuvonnassa haasteelliseksi toteuttaa, ellei muutoksia tehdä myös esimerkiksi tietosuojalakiin.

Virkavastuu

DVV on yhtä mieltä hallituksen esityksen kanssa siitä, että virkavastuun kohdentuminen ei saisi hämärtyä silloin, kun tekoälytyökalua hyödynnetään viranomaisen toteuttaessa neuvontatehtäviään. DVV katsoo myös, että esityksessä ehdotettu rajausta virkavastuun kohdentumisesta nimenomaisesti neuvonnan laadun varmistamiseksi on kannatettavaa.

DVV toteaa kuitenkin, että tekoälyn käyttäminen neuvontatyössä tulee olemaan viranomaiskentän näkökulmasta tulevaisuudessa vielä suuren työn takana. Työn määrää ei varsinaisesti vähennä tai sen ripeyttä edistä se, että vielä uutta teknologiaa tullaan käyttämään sellaisessa viranomaiselle laissa määrätyssä tehtävässä, jossa sitä ei ole koskaan aikaisemmin käytetty, ja tämän tehtävän onnistumisella tai epäonnistumisella saattaa olla suorat rikosoikeudelliset seuraukset nimitettyyn virkahenkilöön.

Generatiivista tekoälyä hyödyntävässä automaattisessa neuvonnassa virkavastuun ei ole tarkoituksenmukaista eikä oikeudellisesti kestävää kohdistua siten, että yksittäinen viranhaltija vastaisi jokaisesta yksittäisestä neuvontatilanteesta tuotetusta vastaussisällöstä ikään kuin kyse olisi hänen henkilökohtaisesti antamastaan yksittäisestä neuvosta. Luonnoksen oma systematiikka tukee päinvastaista lähestymistapaa: automaattisessa neuvonnassa virkamies ei tee yksittäistä virkatointia samalla tavalla kuin perinteisessä henkilökohtaisessa asiakaspalvelussa, vaan virkavastuu ankkuroidaan siihen menettelyyn, jolla automaattinen neuvonta suunnitellaan, otetaan käyttöön, valvotaan ja pidetään lainmukaisena. Tätä tukee erityisesti luonnoksen 11.5 jakso, jossa todetaan, että virkamiehet osallistuvat automaatiomenettelyn suunnitteluun, käyttöönottoon ja valvontaan, ja että virkavastuu kohdistuu näihin tehtäviin sekä niitä koskeviin velvollisuuksiin.

Tästä näkökulmasta on tärkeää, että esityksen perusteluissa tehdään vielä nykyistä selvemmin näkyväksi, että virkavastuun ydin liittyy ohjaus- ja valvontakoneiston asianmukaiseen rakentamiseen ja ylläpitoon. Ehdotettu 6 a § velvoittaa viranomaisen varmistamaan neuvonnan laadun ennen käyttöönottoa, valvomaan laatua käytön aikana sekä hallitsemaan palveluautomaation käytöstä oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen kohdistuvia riskejä. Lisäksi viranomaisen on nimettävä henkilö, joka vastaa näiden velvoitteiden toteuttamisesta. Näin ollen virkavastuu kytkeytyy ennen kaikkea siihen, onko viranomaisen huolehtinut riittävästä laadunvarmistuksesta, jatkuvasta seurannasta, poikkeamien tunnistamisesta, korjaavista toimenpiteistä, riskienhallinnasta ja vastuunjaon todentamisesta. Juuri näiden velvollisuuksien laiminlyönti voi muodostaa sen perustan, jolla virkavastuu käytännössä realisoituu.

Jos generatiivisen tekoälyn käyttöä neuvonnassa halutaan sallia nykyistä joustavammin, virkavastuun toteutuminen ei voi rakentua mallin yksittäisten tuotosten täydellisen ennakkollisen kontrollin varaan. Tällainen sääntelyratkaisu tekisi käytännössä generatiivisen teknologian hyödyntämisestä mahdotonta tai ainakin näennäistä. Sen sijaan oikeudellisesti kestävä ratkaisu on se, että vastuu sidotaan siihen, onko viranomaisen järjestänyt toiminnan siten, että neuvonnan lainmukaisuutta, laatua ja asiakasvaikutuksia seurataan systemaattisesti ja että havaittuihin poikkeamiin puututaan viivytyksettä. Tämä vastaa myös luonnoksen ajatusta siitä, että keskeisin velvoite lainalaisuusperiaatteen kannalta koskee automaattisen neuvonnan laadun varmistamista ja valvontaa, koska neuvonnan laatuun sisältyy myös neuvonnan lainmukaisuus. Samoin virkavastuun

on luonnoksen mukaan kohdistuttava niihin, jotka vastaavat oikeusturvaa ja syrjimättömyyttä turvaavien riskienhallintavelvoitteiden toteuttamisesta.

DVV pitää lisäksi tärkeänä, että perusteluissa todetaan selvästi, ettei vastuuta tule tulkita niin, että nimetty vastuuhenkilö olisi automaattisesti vastuussa jokaisesta yksittäisestä virheellisestä, puutteellisesta tai harhaanjohtavasta generoidusta vastauksesta. Yksittäinen poikkeava vastaus ei sellaisenaan vielä osoita virkavelvollisuuden rikkomista. Oikeudellisesti olennainen arviointikysymys on sen sijaan se, onko viranomaisen järjestänyt neuvonnan hallinnan asianmukaisesti ja onko nimetty vastuuhenkilö huolehtinut niistä velvollisuuksista, jotka laissa hänelle asetetaan. Virkavastuu voisi siten aktualisoitua esimerkiksi silloin, jos laadunvalvontaa ei tosiasiallisesti tehdä, lokitietoja tai muita seurantatietoja ei hyödynnetä, toistuvasti havaittuihin virheisiin ei puututa, riskienhallinta jää muodolliseksi tai vastuunjako on epäselvä. Sen sijaan sääntelyä ei tulisi tulkita siten, että virkavastuu merkitsisi ankaraa vastuuta generatiivisen järjestelmän kaikista yksittäisistä tuotoksista.

Luonnoksen 11.6 jakso tukee tätä tulkintaa. Siinä todetaan, ettei velvoitteita ole tarkoituksenmukaista kohdistaa suoraan tietojärjestelmän kehittämiseen ja ylläpitoon, vaan siihen, miten viranomaisen hyödyntää ja valvoo automaattista neuvontaa. Samassa yhteydessä todetaan, ettei automaattista neuvontaa tuottavan tietojärjestelmän kehittäminen ja ylläpitäminen itsessään ole julkinen hallintotehtävä. Tämä vahvistaa sitä, että virkavastuun kannalta ratkaisevaa ei ole yksittäisen teknisen tuotoksen syntyhetki, vaan viranomaisen oma toiminta järjestelmän käytön hallinnassa. Lausunnossa olisi hyvä nostaa tämä nimenomaisesti esiin, jotta sääntelyn soveltajille ei synny virheellistä käsitystä siitä, että virkavastuun toteutuminen edellyttäisi yksittäisten vastausten täydellistä ennakkokontrollia.

Tämän vuoksi DVV ehdottaa, että virkavastuu kohdentuisi nimenomaan organisaatioon, mikäli viranomaisen ei ole varmistunut siitä, että neuvonnan järjestämisessä on noudatettu tarpeellisia laadunvarmistus- ja muita hallintakeinoja. Verrokkia voisi tässä hakea tietosuoja-asetuksen mukaisesta rekisterinpitäjän vastuusta. Lisäksi esityksen perusteluja pitäisi täsmentää siten, että niissä todetaan selkeästi seuraava periaate: viranomaisen vastuu kohdistuu ennen kaikkea siihen, onko automaattisen neuvonnan laadunvarmistus, jatkuva valvonta, poikkeamien käsittely, korjaavien toimien toimeenpano sekä oikeusturva- ja syrjintäriskien hallinta järjestetty ja hoidettu lain edellyttämällä tavalla.

Kielelliset oikeudet

Hallituksen esityksessä on koskien kielellisten oikeuksien toteutumista ja turvaamista viitattu lyhyesti kielilain 2 ja 5 lukujen vaatimuksiin.

DVV toteaa, että kielellisten oikeuksien toteutuminen ja turvaaminen on luonnollisesti varmistettava myös hyödyntäessä tekoälyä asiakasneuvonnassa. DVV haluaa kuitenkin muistuttaa, että oikeuksien toteutuminen vaatii käytännössä merkittävää panostusta jo neuvontatyökalun kehitysvaiheessa. DVV katsoo, että erityisesti tekoälyn hyödyntämisen osalta oikeuksien toteutuminen vaatii erityistä

huolellisuutta, sillä esimerkiksi generatiivisen tekoälyn asiakkaalle tuottamia ruotsinkielisiä vastauksia ei pystyttäisi etukäteen tarkistamaan.

Hallituksen kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta 2025 (Valtioneuvoston julkaisuja 2026:2) on todettu, että uusia palveluita ja järjestelmiä kehitetään yhä usein lähtökohtaisesti suomen kielellä, mikä näkyy ruotsinkielisten palveluiden heikompana saatavuutena ja laatuna. DVV katsoo, että tekoälyperusteisen neuvontatyökalun kehittämisessä tarvittaisiin myös tältä osin laajaa viranomaisyhteistyötä.

Kallio Noora
Digi- ja väestötietovirasto

Paara Kari
Digi- ja väestötietovirasto