

Lausunto

09.04.2026

Asia: VN/12980/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

ESITETYT MUUTOKSET

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:ää. Esitys avaisi mahdollisuuden käyttää tekoälyä ja muuta teknologiaa nykyistä laajemmin viranomaisneuvonnassa. Käytännössä tulisi mahdolliseksi käyttää kielimallipohjaisia viranomaisneuvontapalveluita.

Esitysluonnoksen mukaan viranomaisella olisi velvoite varmistaa tekoälyä hyödyntävän viranomaisneuvonnan laatu ennen sen käyttöönottoa sekä valvoa laatua käyttöönoton jälkeen. Lisäksi viranomaisen olisi hallittava palveluautomaation käytöstä aiheutuvia riskejä asiakkaiden yhdenvertaisuudelle ja oikeusturvalle. Viranomaisen olisi myös nimettävä laadun varmistamisesta ja valvonnasta sekä riskienhallinnasta vastuussa oleva henkilö tai henkilöt.

YLEISARVIO ESITYKSESTÄ

Amnestyn huomiot ja suositukset esitysluonnoksesta keskittyvät ensisijaisesti esitettyjen muutosten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tekoälyn käytöllä voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen. (PeVL 37/2021 vp, s. 8). Tekoälyä hyödyntävän viranomaisneuvonnan käyttö voi osaltaan edistää oikeuksien toteutumista esimerkiksi helpottamalla

tiedonsaantia ja asiointia eri ihmisryhmille. Samaan aikaan tekoälyn käyttöä koskevassa lainvalmistelussa on välttämätöntä varmistaa, että sääntely turvaa yhdenvertaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Lausuttavana olevassa esityksessä tulee vahvistaa yhdenvertaisuutta ja oikeussuojaa turvaavia toimia.

Amnesty katsoo, että esityksestä on syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto esitettyjen muutosten perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamiin velvoitteisiin.

DIGIPALVELULAIN 6 A §:N 1 MOMENTIN 1 KOHDAN KUMOAMINEN

Esitysluonnoksessa esitetään kumottavaksi digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 1 kohta: "neuvonnassa ei tuoteta viranomaisen ratkaisua". Esitysluonnoksen mukaan kohta on ollut lähinnä informatiivinen ja teknologia-avusteista viranomaisneuvontaa velvoittaisi yhä hallintolain 8 b luku ja tietosuojasetuksen 22 artikla.

Amnesty katsoo, että digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:n 1 momentin 1 kohdan kumoaminen edellyttää tarkempia perusteluita. Kun esitetyt muutokset laajentaisivat merkittävästi viranomaisneuvonnassa käytettävien teknologioiden alaa, on entistä tärkeämpää painottaa sitä, että neuvonnassa ei tule tuottaa automatisoituja viranomaisratkaisuja. Amnesty arvioi, että on olemassa riski siitä, ettei viranomaisen hyödyntäessään esimerkiksi kielimalliin pohjautuvia viranomaisneuvontajärjestelmiä kykene täysin hallitsemaan ja siten takaamaan sitä, etteikö neuvonnassa syntyisi lainkaan tilanteita, joissa ihminen saisi viestejä, jotka voitaisiin luokitella automatisoiduiksi yksittäispäätöksiksi, jotka tosiasiallisesti vaikuttaisivat hänen oikeuksiensa toteutumiseen. Lähtökohtaisesti Amnesty kannattaa kohdan säilyttämistä laissa.

Yksittäispäätösten merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle tekoälyä hyödyntävässä viranomaisneuvonnassa on erityisen suuri aloilla, jotka on tekoälyasetuksessa määritelty suuririskisiksi, kuten oppilas- ja opiskelijavalinnassa käytettävät järjestelmät, välttämättömien yksityisten palveluiden ja julkisten palvelujen ja etuuksien myöntämiseen käytettävät järjestelmät, lainvalvonnassa käytettävät järjestelmät ja ulkomaalaisasioissa käytettävät järjestelmät. Tekoälyä hyödyntävät viranomaisneuvontapalvelut näillä aloilla voivat olla tekoälyasetuksessa määriteltyjä korkean riskin sovelluksia, joita koskevat asetuksen asettamat velvoitteet.

Esityksen jatkovalmistelussa tulee kuvata kaikki teknologia-avusteista viranomaisneuvontaa käyttävän asiakkaan käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ja arvioida niiden asianmukaisuutta ehdotettuun sääntelyyn. Amnesty painottaa, ettei voi syntyä tilannetta, jossa asiakkaalla ei ole käytettävissä kohtuullisia oikeussuojakeinoja.

DIGIPALVELULAIN 6 A §:N 1 MOMENTIN 2 KOHDAN KUMOAMINEN

Esitysluonnoksessa esitetään digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 2 kohdan kumoamista: ”viranomainen on ennalta varmistanut palveluautomaatiossa tuotettavan neuvonnan tietosisällön asianmukaisuuden”. Kohdan poistaminen lienee edellytys sille, että viranomaisneuvonnassa voidaan hyödyntää esimerkiksi kielimallien kaltaista tekoälyteknologiaa, sillä esimerkiksi kielimallien osalta ei voida luotettavasti varmistaa kaikkien annettavien vastausten tietosisällön asianmukaisuutta. Lakiin ehdotetaan lisättävän velvoite viranomaiselle varmistaa neuvonnan laatu ennen käyttöönottoa ja valvoa laatua käytön aikana.

Esitysluonnoksessa ei tuoda esille riittävän tarkasti sitä, miten viranomaisen tulee varmistaa neuvonnan laatu ja valvoa sitä käytön aikana. Esitysluonnos ei myöskään sisällä oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa ihminen olisi saanut virheellistä tietoa asioidessaan teknologia-avusteisessa viranomaisneuvontapalvelussa, vaikka virheellisellä tiedolla olisi kielteinen vaikutus oikeuksien toteutumiseen. Viranomaisella olisi ainoastaan velvoite hallita ”palveluautomaation käytöstään palvelun käyttäjien oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen kohdistuvia riskejä” Esitystä on välttämätöntä tarkentaa tältä osin ja lisätä tarkemmat edellytykset laadunvarmistukselle, riskienhallinnalle sekä oikeussuojakeinoja viranomaisneuvonnan asiakkaille.

Teknologia-avusteinen neuvontajärjestelmä voi antaa itsevarmoja mutta virheellisiä vastauksia. On varmistettava, että järjestelmä ei anna vastauksia kysymyksiin, joihin sillä ei ole riittävää tietopohjaa. Järjestelmässä on oltava epävarmuustunnistin, joka tunnistaa tilanteet, joissa sen tietopohja ei ole riittävä laadukkaan vastauksen antamiseksi. Lisäksi järjestelmässä on oltava ilmoitusmekanismi, joka ilmoittaa asiakkaalle, että tämän tulisi ottaa yhteyttä viranomaiseen oikean vastauksen saamiseksi (”En ole varma / en voi vastata kysymykseen — ota yhteys viranomaiseen X”). Lisäksi viranomaispalvelussa tulee opastaa asiakas oikealle toimivaltaiselle viranomaiselle, jos neuvonnassa ilmenevä asia ei kuulu kyseisen viranomaisen toimivaltaan.

DIGIPALVELULAIN 6 A §:N 1 MOMENTIN 3 KOHDAN KUMOAMINEN

Esitysluonnoksessa esitetään digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 3 kohdan kumoamista: ”viranomainen on ennalta varmistanut, että palveluautomaatio täyttää hyvän kielenkäytön vaatimuksen”.

Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu kyseisen kumoamista. Amnesty ei kannata hyvän kielenkäytön vaatimuksen poistamista, vaan katsoo, että viranomaisen on varmistettava myös teknologia-avusteisessa viranomaisneuvonnassa hyvän kielenkäytön vaatimuksen täytyminen hallintolain 9 §:n edellyttämällä tavalla. Viranomaisen ei tule ottaa käyttöön sellaista neuvontapalvelua, jonka osalta ei kykene turvaamaan hyvän kielenkäytön vaatimuksen toteutumista. Hyvän kielenkäytön vaatimuksen on täytyttävä kaikilla käytettävillä asiointikielillä.

DIGIPALVELULAIN 6 A §:N 1 MOMENTIN 4 KOHDAN MUUTTAMINEN

Digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ”käyttäjälle kerrotaan, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa”. Esitysluonnoksen mukaan kohta muutettaisiin siten, että palvelun käyttäjälle kerrotaan, että hän vaihtaa viestejä palveluautomaation kanssa, vain ellei se ole muutoin ilmeistä.

Amnesty ei kannata ehdotettua muutosta. Tekoälyä hyödyntävä viranomaisneuvonta on toteutettava siten, että asiakkaalle ilmoitetaan aina kun hän on vuorovaikutuksessa automaattisen järjestelmän kanssa, sillä tekoälyasioinnin ilmeisyyttä on vaikea määrittää tavalla, joka kattaisi luotettavasti kaikki käyttäjäryhmät. Tämä edistäisi avoimuutta ja lieventäisi osaa teknologia-avusteiseen viranomaisneuvontaan liittyvistä riskeistä.

DIGIPALVELULAIN 6 A §:N 1 MOMENTIN 5 KOHDAN MUUTTAMINEN

Esitysluonnoksessa esitetään digipalvelulain 6 a §:n 1 momentin 5 kohdan muuttamista. Nykysääntelyssä edellytetään, että viranomaisen tarjoaa asiakkaalle mahdollisuus ottaa yhteys viranomaisessa toimivaan luonnolliseen henkilöön asioinnin jatkamiseksi. Esitysluonnoksessa esitetään viranomaiselle velvollisuutta ainoastaan kertoa asiakkaalle, miten hän voi ottaa yhteyttä viranomaiseen asioinnin jatkamiseksi ihmisasioinnissa.

Ihmisasioinnin tulee olla aina olla vaivatta saatavilla, eikä sen saamisessa tule olla kohtuuttomia viiveitä. Mikäli asiakas tarvitsee ihmisen antamaa neuvontaa, sen ei tule johtaa siihen, että hän joutuu odottamaan palvelunsaantia olennaisesti pidempään kuin digitaalisesti asioivat asiakkaat.

MUITA HUOMIOITA

1) Asiakkaan informointi järjestelmän rajoitteista

Viranomaisella tulee olla velvollisuus informoida asioivia asiakkaita järjestelmän rajoituksista. Teknologia-avusteinen viranomaisneuvontajärjestelmä voi antaa itsevarmoja mutta virheellisiä vastauksia. On varmistettava, että järjestelmä ei anna vastauksia kysymyksiin, joihin sillä ei ole riittävää tietopohjaa. Järjestelmässä on oltava epävarmuustunnistin, joka tunnistaa tilanteet, joissa sen tietopohja ei ole riittävä laadukkaan vastauksen antamiseksi.

Lisäksi järjestelmässä on oltava ilmoitusmekanismi, joka ilmoittaa asiakkaalle, että tämän tulisi ottaa yhteyttä viranomaiseen oikean vastauksen saamiseksi ("En ole varma / en voi vastata kysymykseen — ota yhteys viranomaiseen X"). Lisäksi viranomaispalvelussa tulee opastaa asiakas oikealle toimivaltaiselle viranomaiselle, jos neuvonnassa ilmenevä asia ei kuulu kyseisen viranomaisen toimivaltaan.

2) Henkilötietojen suoja on turvattava

Teknologia-avusteisessa viranomaisneuvonnassa on asiakkaalle annettava selkeä ohjeistus siitä, että tämän ei tule syöttää palveluun henkilötietoja, etenkin arkaluontoisia henkilötietoja. On huomioitava, että asiakkaat saattavat silti syöttää palveluun henkilötietojaan ohjeistuksista huolimatta, ja tämä on huomioitava tietosuojasetuksen edellyttämällä tavalla tietoja käsiteltäessä.

3) Teknologia-avusteisen viranomaisneuvonnan käyttöönotossa on otettava huomioon marginalisoidussa asemassa olevat asiakkaat sekä ne asiakkaat, jotka eivät asioi digipalveluissa

Esitysluonnoksen vaikutusarviointi lähtee siitä, että esitetyt muutokset vaikuttaisivat välittömästi vain niihin henkilöihin, jotka käyttäisivät teknologia-avusteista viranomaisneuvontaa. On välttämätöntä arvioida esitettyjen muutosten vaikutusta viranomaisneuvontaan yleisemminkin, etenkin marginalisoidussa ja syrjinnälle alttiissa asemassa olevien ihmisryhmien osalta. Esityksessä tulisi myös arvioida sitä miten esitettyjen muutosten mahdollistama teknologia-avusteisen viranomaisneuvonnan laajentaminen vaikuttaa niiden henkilöiden oikeuksien toteutumiseen, jotka eivät pysty käyttämään digitaalisia neuvontapalveluita. Esityksen jatkovalmistelussa vaikutusarviointia tulee täydentää tämän osalta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että automatisoinnin myötä ihmistyötä voitaisiin kohdentaa monimutkaisempiin tapauksiin tai muuhun kuin neuvontaan, jolloin viranomainen voi hoitaa nopeammin ja tehokkaammin muita tehtäviään. Olisi kannatettavaa, että viranomaiset voisivat kohdentaa resursseja nykyistä paremmin monimutkaisiin tapauksiin. Esimerkiksi Kelan asiakkaista tiedetään asiakassegmentoinnin pohjalta, että suurelle osalle asiakkaista asiointi on melko suoraviivaista ja he todennäköisesti hyötyisivät saavutettavasta digiasioinnista ja -neuvonnasta (www.kela.fi/asiakasymmarrys). Samoin asiakassegmentoinnista tiedetään, että 10 prosenttia Kelan asiakkaista tarvitsee henkilökohtaista palvelua ja tiivistä yhteistyötä monen viranomaisen välillä.

Teknologia-avusteisen viranomaisneuvonnan käyttöönotosta mahdollisesti saatava tuottavuushyöty ei saa automaattisesti johtaa henkilöresurssien vähentämiseen tai ohjaamiseen pois neuvonta- ja ohjaustyöstä, jolloin henkilökohtaisen palvelun ja neuvonnan tarpeessa olevat asiakkaat joutuisivat huonompaan asemaan. Teknologia-avusteisen viranomaisneuvonnan käyttöönotto ei saa johtaa palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden vähenemiseen, erityisesti marginalisoidussa ja syrjinnälle alttiissa asemassa oleville ihmisille.

Sato Mariko
Amnesty International Suomen osasto