

Asia: VN/12980/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön luonnoksesta hallituksen esitykseksi digipalvelulain 6 a §:n muuttamisesta (tekoäly neuvonnassa).

Maanmittauslaitos esittää asiassa seuraavaa.

Lakiesityksen tavoite mahdollistaa tekoälyyn ja palveluautomaatioon perustuvaa neuvontaa on Maanmittauslaitoksen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista: Maanmittauslaitos käsittelee suuria asiakasmääriä, laajoja tietovarantoja ja erilaisia monimutkaisia kysymyksiä, joissa automaattinen neuvonta voi parantaa palvelun saatavuutta ja tehokkuutta.

Hallituksen esitys myös tukee valtionhallinnon digitalisaation tavoitetta.

Ehdotuksen keskeinen muutos on viranomaisen velvollisuus varmistaa ja valvoa automaattisella neuvonnalla tuotetun sisällön laatua sekä hallita siihen liittyviä oikeusturva- ja syrjimättömyysriskejä. Ehdotettu malli edellyttäisi, että viranomainen testaa, valvoo ja dokumentoi neuvonnan laatua. Tämä tarkoittaa uudenlaista osaamis- ja resurssitarvetta: tekoälymallien toimintaa on kyettävä arvioimaan, tietopohjan ajantasaisuutta varmistettava ja riskejä hallittava systemaattisesti. Riskinä tekoälyn hyödyntämisessä neuvonnassa on, että tekoäly voi tehdä päätelmiä esim.

maantieteellisen, sosioekonomisen tai muiden epäsuorien tekijöiden vaikutuksesta, jotka voivat vaikuttaa neuvonnan lopputulokseen. Viranomaisen näkökulmasta syntyy uusia velvoitteita. Siksi on vasteredes varmistettava automaattisen neuvonnan laatu, suoritettava jatkuvaa laadun valvontaa ja toteutettava riskienhallintaa, mallien testausta ja validointia

sekä käytönaikaista monitorointia. Edellä mainittu edellyttää myös uudenlaisia prosesseja, jotta voidaan varmistaa palveluautomaation toimivuus ja turvallisuus tuotantoympäristössä.

Lakiesitys ei mahdollista automaattista päätöksentekoa neuvonnan yhteydessä, mutta tekoälypohjainen neuvonta voi tietyissä tilanteissa tuottaa vastauksia, jotka asiakas saattaa tulkita päätöksiksi. Tarvitaan siten valtakunnalliset yleiset ohjeet siitä, miten erotetaan selkeästi neuvonta ja päätöksenteko ja miten varmistetaan, etteivät esim. asiakaskohtaisesti räätälöidyt vastaukset saa aikaan oikeusvaikutuksia, jotka ovat tulkinnanvaraisia.

Lakimuutoksella voi olla myös vaikutusta Maanmittauslaitoksen järjestelmäarkkitehtuuriin. Esityksessä lausutaan, että nykyisiä automaattioratkaisuja ei tarvitse muuttaa, mutta tekoälyä hyödyntävät palvelut edellyttävät kuitenkin uudenlaista testaus-, valvonta- ja dokumentaatiomallia. Edellytetään myös vastuiden määrittämistä tarkasti palvelutuotannon

ketjussa. Laadunvarmistus ja riskienhallinta eivät voi toteutua ilman erityisiä testiaineistoja, valvontalokeja sekä selkeitä periaatteita siitä, mitä aineistoa voidaan käyttää tekoälymallien kouluttamiseen ja mitä ei. Palveluautomaatio tukeutuu aina taustajärjestelmiin, joten viranomaisen vastuulle jää varmistaa, että tietoturva, käytettävyyys ja yhteen toimivuus

täyttävät edellytetyt vaatimukset. Lakiesityksessä todetaan myös, että palveluautomaation teknisiä tehtäviä voidaan toteuttaa yksityisten toimesta, mutta vastuu laadusta ja riskeistä jää viranomaiselle. Tästä seuraa, että on varmistettava toimittajaketjun hallinta, sopimuksellinen riskienhallinta ja arvio automatisoidun neuvonnan vaikutuksista julkisen vallan käytön rajapintoihin.

Tietosuojaan näkökulmasta on tunnistettava, missä määrin tekoälyneuvonta käsittelee henkilötietoja. Tekoälypohjaiset neuvontaratkaisut lisäävät käytännössä riskiä sille, että henkilötietoja hyödynnetään laajemmin kuin perinteisissä, sääntöpohjaisissa järjestelmissä. Tämä edellyttää teknisiä rajoitteita tai sääntöjä siitä, missä kohtaa palveluautomaation on

kieltäydyttävä vastaamasta ja ohjattava asiakas ihmiskäsittelijän puolelle. On tärkeää, että virastoille jäävä riskienhallinta- ja laadunvarmistusvelvoite voidaan pohjata valtakunnallisille ohjeille siitä, miten tekoälyneuvonnan tietosuoja ja tietoturva toteutetaan yhdenmukaisesti eri viranomaisissa, jotta asiakkaiden oikeusturva, palvelun luotettavuus ja lainsäädännön yhdenmukainen tulkinta voidaan varmistaa.

Maanmittauslaitos toteaa lisäksi, että esitysluonnoksessa nostetaan tärkeällä tavalla esiin (s. 12–14) Euroopan unionin tuomioistuimen 7.12.2023 antama tuomio asiassa SCHUFA Holding ym. (C-634/21). Ratkaisu vahvistaa tulkinnan, jonka sisältönä on, että EU:n tietosuoja-asetuksen, (EU) 2016/679, 22 artiklan tarkoittamana automaattisena yksittäispäätöksenä on tietyin edellytyksin pidettävä myös sellaista ratkaisua, joka ei sinänsä ole luonteeltaan vielä hallintolaissa tarkoitettu asian

käsittelyn päättävä, lopullinen hallintopäätös. Esityksessä lausutaan, että viranomaisen neuvontaan liittyvän saman asiointitapahtuman yhteydessä voidaan tehdä myös automaattinen, asian käsittelyn

päättävä hallintopäätös, kunhan asiassa tämän päätöksen osalta noudatetaan hallintolain, 434/2003, 8 b luvussa, laissa 487/2023, säänneltyjä edellytyksiä.

Edelleen esityksessä lausutaan, että neuvonnan yhteydessä voi kuitenkin syntyä myös sellaisia automaattisia yksittäispäätöksiä, jotka eivät ole hallintolaissa tarkoitettuja asian käsittelyn päättäviä ratkaisuja mutta joita kuitenkin edellä mainittu tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tulkinta huomioon ottaen pidetään artiklassa tarkoitettuina automaattisina yksittäispäätöksinä. Esityksessä tuodaan esiin, että viranomaisen on automaattisen neuvonnan yhteydessä tunnistettava, voiko neuvonta-automaatiossa syntyä myös tällaisia päätöksiä. Jos näin on, tällaista neuvonta-automaatiota ei voi ottaa käyttöön muuten kuin erikseen siitä säädettyä. Edelleen esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että tällaisiin

automaattisiin yksittäispäätöksiin liittyvää lainsäädäntöä ei nyt ehdoteta tässä yhteydessä.

Automaattisten yksittäispäätösten edellytyksistä ja rekisteröidyn suojoimista on säännelty asian käsittelyn päättävien hallintopäätösten osalta hallintolain 8 b luvussa ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain, 906/2019, 6 a luvussa, laissa 488/2023. Sellaisia automaattisia yksittäispäätöksiä, jotka eivät kuulu mainittujen säännösten soveltamisalaan, mutta joita kuitenkin pidetään tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuina automaattisina yksittäispäätöksinä, ei voida tehdä,

koska niiden edellytyksistä ja rekisteröidyn suojoimista ei ole olemassa kansallista lainsäädäntöä. Maanmittauslaitos huomauttaa, että tällaiset automaattiset päätökset olisivat kiellettyjä sekä neuvonta-automaatiossa että sen ulkopuolella. Samalla Maanmittauslaitos katsoo, että voi olla hyvin epäselvää ja tulkinnanvaraista, milloin hallinnossa tehdyt

päätökset, jotka eivät kuitenkaan olisi asian käsittelyn päättäviä hallintopäätöksiä, olisivat kaikesta huolimatta tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja, ilman kansallista erillislainsäädäntöä mahdollisesti kiellettyjä automaattisia päätöksiä. Vaikka kysymys on usein tapauskohtaisesti arvioitavaksi tulevista seikoista, Maanmittauslaitos ehdottaa pohdittavaksi, olisiko asiasta mahdollista antaa myöhemmin lisäksi tällaiset automatisoidut päätökset mahdollistavaa lainsäädäntöä.

Mikkonen Soile

Maanmittauslaitos - Pääjohtajan sijaisena ylijohtaja Petri Korpinen ja
maanmittausneuvos Markku Markkula