

Asia: VN/12980/2025

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

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Lausuntopyyntö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Valtiokonttorin lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019, digipalvelulaki) 6 a §:n muuttamisesta. Muutoksen tarkoituksena on edistää tekoälyn hyödyntämistä hallinnon asiakkaille annettavassa neuvonnassa. Tavoitteena on parantaa neuvonnan laatua sekä tehostaa viranomaisten toimintaa.

Ehdotetuilla muutoksilla digipalvelulain 6 a §:ään tehtäisiin mahdolliseksi nykyistä laajemmin tekoälyteknologioiden hyödyntäminen automaattisessa neuvonnassa. Viranomaisten olisi siten mahdollista antaa neuvontaa palveluautomaation avulla aiempaa joustavammin ja laajemmin erilaisissa asiointitilanteissa, ja palveluautomaatio voisi vastata täsmällisemmin sille esitettyihin kysymyksiin. Tekoälyn hyödyntäminen viranomaisten palveluautomaatioratkaisuissa mahdollistaisi viranomaisneuvonnan laajentamisen nykyistä useampaan ja nykyistä pienivolyymisempaan palveluun sekä nykyistä kohdennetumman neuvonnan. Neuvontaa olisi nykyistä useammin saatavilla myös normaalien palveluaikojen ulkopuolella ja ilman ruuhkista johtuvia viiveitä.

Saamansa lausuntopyynnön johdosta Valtiokonttori lausuu seuraavaa.

Tekoälypohjaiset ratkaisut verkkopalveluissa

Valtiokonttori pitää lain soveltamisalan kannalta merkittävänä erilaisten tekoälyavusteisten työkalujen hyödyntämismahdollisuuksien tunnistamista. Yhtenä käyttötapauksena erottuvat sellaiset työkalut, joissa tekoäly hakee ja jäsentää ennalta määritetystä aineistosta tietoa ja tuottaa vastauksia käyttäjän kysymyksiin ja joissa lopullinen harkinta ja päätöksenteko jäävät käyttäjälle itselleen. Toisaalta on järjestelmiä, joissa tekoäly korvaa tai automatisoi päätöksentekoa tai asiointiprosesseja, ja jotka voivat edellyttää täsmällisempiä vaatimuksia läpinäkyvyyden, muutoksenhakuoikeuden ja valvonnan osalta.

Valtiokonttorin tunnistamia käyttötapauksia ovat muun muassa datan hakuavustajat, joita suunnitellaan hyödynnettäväksi järjestelmissä, asiointiavustajat, joiden mahdollista käyttöä sähköisessä asiointipalvelussa harkitaan, sekä tekoälyavusteiset chatbotit, jotka tekevät käyttäjän kysymysten perusteella hakuja määritetystä verkkopalvelusta ja tuottavat palvelun sisältöön perustuvia vastauksia. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa on tarkoituksenmukaista erotella toisistaan erilaiset käyttötapaukset, jotta kaikkiin työkaluihin ei sovellettaisi samoja vaatimuksia tilanteissa, joissa tekoälyn rooli ja vaikutukset yksilön oikeusasemaan vaihtelevat olennaisesti.

Esitysluonnoksen 6 a §:n 1 momentin 3 kohta koskee mahdollisuutta tallentaa palveluautomaation kanssa käyty viestinvaihto. Valtiokonttori huomauttaa tähän liittyen, että datan hakuavustajien kohdalla viestinvaihto voi käytännössä muodostua esimerkiksi Power BI -raportin suodatuksesta tai hakutuloksesta, joka syntyy useista raporteista käyttäjän antamien hakuehtojuen perusteella. Valtiokonttori pitää siksi tarpeellisena sen tarkentamista, tarkoitetaanko edellä mainitussa lain kohdassa viestinvaihdolla, joka käyttäjän tulisi voida tallentaa, myös tällaisia viestinvaihdon muotoja.

#### Valtionavustustoiminta ja neuvonnan käsite

Valtiokonttori katsoo, että esitysluonnos edellyttää valtionavustustoiminnan näkökulmasta neuvonnan käsitteen täsmentämistä. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan lakiin tai ainakin lain perusteluihin olisi tarpeen lisätä esimerkkejä tilanteista, joissa kyse on vain tietovarannosta tai hakuilmoituksesta löytyvien tietojen paikantamisesta, ja tilanteista, joissa kyse on hallinto-oikeudellisesti merkityksellisestä neuvonnasta. Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista täsmentää, että esitysluonnoksen 6 a §:n 1 momentin 2 kohdan vaatimus mahdollisuudesta jatkaa asiointia luonnollisen henkilön kanssa voidaan täyttää myös ohjaamalla käyttäjä vastuullisen valtionapuviranomaisen yhteystietoon, turvalliseen viestikanavaan, yhteydenottolomakkeelle tai muuhun ei-reaaliaikaiseen ihmispalveluun. Muussa tapauksessa sääntely käytännössä suosii live chat -mallia, vaikka digipalvelulain 4 §:n lähtökohtana on digitaalisten palvelujen saatavuus myös asiointipisteiden aukioloaikojen ulkopuolella.

Valtiokonttorin näkemyksen mukaan perusteluissa olisi lisäksi tarpeen erottaa toisistaan julkiseen aineistoon perustuva avoin neuvonta, tunnistautuneen käyttäjän omaan hakemukseen liittyvä ohjaus sekä organisaation puolesta asioivan valtuutetun käyttäjän ohjaus. Valtionavustuspalveluissa

tämä on vastuunjaon kannalta olennainen kysymys, koska Valtiokonttori vastaa palvelujen kehittamisestä ja ylläpidosta, kun taas palveluissa julkaistavien tietojen oikeellisuudesta vastaavat valtionapuviranomaiset. Valtiokonttori katsoo siksi, että perusteluissa tulisi määritellä selkeästi, mikä taho vastaa tekoälyneuvonnassa käytetyistä lähdeaineistoista ja niiden oikeellisuudesta.

## Valtion vahingonkorvaustoiminta

Perustuslain 118 §:n mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Tarkemmin viranomaisen vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). Pääosa valtioon kohdistuvista vahingonkorvausvaatimuksista on keskitetty Valtiokonttorin hoidettavaksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetulla lailla (978/2014).

Valtiokonttori yhtyy vahingonkorvaustoimintansa näkökulmasta esitysluonnoksessa esitettyyn arvioon siitä, että tekoälyn hyödyntäminen ja etukäteen laadituista vastauksista luopuminen voivat johtaa siihen, että palveluautomaation antamissa vastauksissa on aiempaa enemmän virheitä ja että vastauksissa olevat virheet ovat vaikeammin havaittavissa. Samalla aiempaa suuremmat määrät hallinnon asiakkaista saattavat altistua virheille. Valtiokonttorin näkemyksen mukaan tämä puolestaan saattaa lisätä neuvontaan perustuvien vahingonkorvausvaatimusten määrää erityisesti, mikäli palveluautomaatiossa havaittaisiin virheellisiä toiminnallisuuksia sen käyttöönoton jälkeen. Näin voi tapahtua riippumatta siitä, sisältääkö neuvonta julkista vallan käyttöä vai ei, sillä toimivaltainen viranomainen arvioi joka tapauksessa neuvonnan luonteen sekä vahingonkorvausvastuun edellytysten täyttymisen tapauskohtaisesti.

Ehdotetun sääntelyn vaikutukset vahingonkorvausvaatimusten määrään riippuvat myös muun muassa siitä, onko valtion viranomainen järjestelmän käyttöönottaja vai myös itsenäinen tekoälyjärjestelmän tarjoaja sekä siitä, otetaanko tekoälyä käyttöön tekoälyasetuksen mukaisissa suuririskisissä toiminnoissa. Esityksen mukaan neuvonnassa käytettävää tekoälyjärjestelmää ei olisi lähtökohtaisesti katsottava suuririskiseksi tekoälyjärjestelmäksi, ellei sitä käytetä tekoälyasetuksen liitteessä I tai III luetelluilla aloilla (HE s. 9). Valtion viranomaistoiminnassa edellä mainittuja suuririskisiä toimintoja voisivat liitteen III perusteella olla mm. tiettyjen etuuskien myöntämiseen tähtäävä automaattinen neuvonta, hätäkeskuslaitoksen toiminnassa mm. hätäpuheluiden ohjaamisessa käytettävä tekoäly sekä tietyt toiminnot turvapaikka-asioissa, rajavalvonnassa ja oikeudenhoidon aloilla.

Tekoälypohjainen neuvonta voi tavoittaa huomattavia asiakasmääriä. Siksi tekoälyteknologioiden hyödyntäminen valtion viranomaisessa tuo todennäköisesti mukanaan enenevässä määrin samaan vahinkotapahtumaan liittyviä vahingonkorvaushakemuksia, joissa vahingonkärsijöiden määrä on moninkertainen verrattuna esimerkiksi muuhun yksittäiseen neuvontatapahtumaan. Valtiokonttori

pitää tärkeänä, että valtion vahingonkorvaustoiminnan sujuvuudesta huolehditaan riittäväillä resursseilla sekä tehokkaan korvauskäsittelyn mahdollistavalla sääntelyllä myös tapauksissa, joissa samaan vahinkotapahtumaan perustuen esitetään lukuisia korvausvaatimuksia. Myös esityksen mukaisella viranomaisten laadunvalvonnalla ja riskienhallintatoimilla voidaan joiltain osin vaikuttaa edellä kuvattuihin riskeihin.

Pääjohtaja

Liisa Räsänen

Osastonjohtaja

Mikko Kangaspunta

Aho Tinja  
Valtiokonttori