

Asia: VN/12980/2025

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

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Taustaa

Valtiovarainministeriön digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden purkamisen hankkeessa on valmisteltu digipalvelulain muutosta ja Helsingin kaupungilta on pyydetty lausuntoa liittyen ehdotukseen lain uudesta muodosta. Lausuttavana olevan esityksen tavoitteena on muokata digipalvelulakia niin, että se tukee hallituksen tavoitetta uusien teknologioiden ja digitalisaation hyödyntämisestä.

Lausuntomme koskien keskeisiä ehdotuksia

Helsingin kaupunki näkee ehdotetun lakimuutoksen erittäin tarpeellisena ja sen muotoilun perusteltuna ja riittävän väljänä, jotta tekoälyä ja kielimalleja hyödyntäviä palveluautomaatioita voidaan ottaa käyttöön. Ehdotus jättää suhteellisen yleiselle tasolle sen, miten palveluautomaation neuvonnan laatu voidaan varmistaa ja, miten käyttöä tulee valvoa, ja esitämme, että riskienhallinnan ja laadunvarmennuksen riittävä taso voisi olla tarpeen tulevaisuudessa määritellä kansallisella tasolla tarkemmin.

Tarkemmat kommentit HE-luonnokseen liittyen

Helsinki painottaa kaupunkistrategiassaan sujuvia palveluita kaupunkilaisille, ja palveluautomaatiot ovat olennainen osa nykyaikaista ja saavutettavaa palveluvalikoimaa. Kyseinen lakimuutos

mahdollistaisi meille uutta teknologiaa hyödyntävät palveluautomaatiot, jolla voisimme laajentaa chatbottien hyödyntämistä nykyistä laadukkaammin, asiakasystävällisemmin ja monikielisemmin, mutta jättäisi myös liikkumavaraa teknologiavalinnoille. Kielimallien mahdollistaminen parantaisi ei vain automaattisen neuvonnan sujuvuutta, mutta myös kielivaatimusten täyttymistä. Monikielistä neuvontaa olisi palveluautomaation avulla helpompi tarjota, joka toisi selkeän parannuksen nykytilaan.

Lakimuutoksen myötä poistuisi laista ensimmäinen kohta, joka kieltää palveluautomaatiolla tehtävät päätökset. Kuitenkin, kuten jo aiemmin, vaikuttaa tähän hallintolain 8b-kohta sekä tietosuoja-asetus niin, ettei kohdan avoimuudesta huolimatta automaattisia päätöksiä saa neuvonnassa syntyä. Näemme kuitenkin, että kansallisen lainsäädännön kehittämisessä tämän asian jatkotarkastelu on tarpeen huomioida, mikäli tekoälyä halutaan hyödyntää laajemmin julkisen puolen palveluissa.

Toisena muutoksena poistettaisiin laista kohta vastausten ennalta tarkistamisesta. Tämä on ollut keskeinen este uusien teknologioiden käyttöönotolle ja kohdan poistuessa voitaisiin kielimalleja hyödyntäviä palveluautomaatioita ottaa käyttöön. Lakiehdotukseen on kirjattu vaatimus neuvonnan laadun varmistamisesta ennen palveluautomaation käyttöönottoa ja neuvonnan laatua valvomisesta käytön aikana. Ehdotus jättää kuitenkin suhteellisen yleiselle tasolle sen, miten palveluautomaation neuvonnan laatu voidaan varmistaa ja miten käyttöä tulee valvoa. Hallituksen esityksessä mainitaan toki esimerkkejä siitä, millä tavoilla velvoitteita voitaisiin toteuttaa, mutta tosiasiallisesti voi jäädä hyvin tulkinnanvaraiseksi, milloin käytännössä on täytetty velvollisuudet riittävästi. Tällöin esitetyt lakimuutokset voivat pahimmillaan jopa hidastaa tekoälyn käyttöä rikosoikeudellisen vastuun pelon myötä.

Helsingin kaupunki suhtautuu syrjimättömyyteen ja yhdenvertaisuuteen vakavasti ja tiedostamme, että tekoälyjärjestelmien käyttöön sisältyy aina riski vinoumista. Hallituksen esityksessä todetaan, että automaattisen neuvonnan käyttöönottoa suunnitellessaan viranomaisen olisi tunnistettava, millaiset virheet neuvonnassa ovat mahdollisia. Generatiivisen tekoälyn on todettu toisinaan tuottavan myös virheellisiä sanoja, tai hieman erikoisia lauserakenteita, eikä tätä riskiä voida kokonaan poistaa. Kuten hallitusesityksessäkin todetaan voi ihminen myös tehdä toisinaan virheitä kielellisesti, joten riski on myös perinteisessä neuvonnassa olemassa. Kielimalleihin liittyvää riskiä voidaan olennaisesti pienentää koulutusdatan huolellisella muotoilulla, kehoitteiden rajaamisella ja palvelun riittävällä testauksella. Tärkeää olisi kuitenkin hahmottaa mikä on tämän ennakkoinnin ja varautumisen riittävä taso ja muoto, koska tätä on todennäköisesti mahdotonta tehdä täysin tyhjentävästi. Toisin sanoen, voisi olla tarpeellista harkita näiden velvoitteiden käytännön toteuttamisen ja riittävyyden avaamista vielä tarkemmin, koska muuten voi olla vaikea arvioida, milloin tämä arvio ja sen dokumentointi on tehty riittävällä tasolla. Tämän lisäksi asettavat monet digitaalisia palveluita sääntelevät lait omat riskienhallintavelvoitteensa. Avoimeksi kuitenkin jää näiden velvoitteiden keskinäinen suhde. Hallituksen esityksessä voitaisiin tämän vuoksi selkeyttää esimerkiksi sitä, voidaanko palveluautomaatiota koskevat oikeusturvaa ja syrjimättömyyttä koskevat riskienhallintatoimet sisällyttää osaksi muita riskienhallintatoimia synergiahyötyjen saamiseksi ja ylimääräisen työn välttämiseksi.

Kuten lakiehdotuksen saatteessa mainittiin ei viranomaisella aina voi olla etukäteistä kontrollia siihen, millaisia tietoja palvelun käyttäjä digitaaliseen palveluun syöttää. Tällöin voi syötettyihin tietoihin sisältyä myös asiaan kuulumattomia henkilötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joita viranomaisella ei olekaan oikeutta käsitellä. Käytännössä palveluiden tuottajilla ei ole täysin vedenpitäviä ratkaisukeinoja asian suhteen, sillä kaikkia henkilötietoja ei luotettavasti pystytä automatiikalla tunnistamaan. Sinänsä tilanne ei muutu nykyisestä lainsäädännöstä, sillä näitä on pystynyt jo nykyisiin ratkaisuun syöttämään yhtä lailla. Riskinhallintatoimenpiteiden riittävä taso ei tältä osin ehkä ole täysin selvä ja mielestämme tämä voisi olla tarpeen tulevaisuudessa määritellä tarkemmin esimerkiksi kansallisen tason ohjeina tai suosituksina. Hyvänä esimerkkinä sääntelyn soveltamista helpottavista paljon hyödynnetyistä ohjeista voi pitää esimerkiksi tiedonhallintalautakunnan tuottamia suosituksia.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan vaatimusta vastuussa olevan henkilön nimeämisestä ja virkamiehen rikosoikeudellisesta vastuun laajentamisesta laadunvalvonnan ja riskienhallinnan velvoitteita koskien myös työsuhteisiin työntekijöihin. Tämä vaikuttaa selkeältä keinolta välttää keinotekoista virkavastuun sijoitusta kunnissa, joissa iso osa henkilöstöstä työskentelee työsuhteissa, mutta kiinnitämme kuitenkin huomiota siihen, että rikosoikeudellisessa virkavastuussa on kyse tehostetusta ja yksittäisen henkilön näkökulmasta ankarasta seuraamuksesta, jonka oikeudenmukainen kohdentuminen edellyttää, että vastuuhenkilöllä on myös ollut riittävät ja tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa neuvonnan laatuun ja riskienhallinnan onnistumiseen olennaisesti vaikuttaviin seikkoihin.

Mikäli rikosoikeudellinen virkavastuu laajennettaisiin kattamaan myös julkisyhteisön työsuhteiset työntekijät, riskinä voi olla, että neuvontapalveluista operatiivisella tasolla vastaavien työntekijöiden vastuu ylikorostuu. Julkishallinnon työsuhteisilla työntekijöillä on harvoin merkittävää, organisaation ohjeistuksiin, resursointiin ja suoritettaviin toimenpiteisiin liittyvää itsenäistä päätösvaltaa, mitä esimerkiksi mahdollisten laatuongelmien tunnistaminen ja ratkaiseminen voi edellyttää.

Mielestämme se, että lakimuutoksella ei aseteta uusia riskinhallintavelvoitteita koskemaan jo nyt käytössä olevia ratkaisua (ellei niihin tule merkittäviä muutoksia) on hyvä rajaus, sillä niiden aiheuttamat lisätyöt todennäköisesti tekisivät näistä toteutuksista melko kannattamattomia mihinkään muihin kuin kaikista suurivolyymisimpiin käyttötapauksiin, ja ne voisivat aiheuttaa myös kohtuuttomia kustannuksia.

Kerola Laura  
Helsingin kaupunki