

Asia: VN/12980/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jossa on kysymys digipalvelulain 6 a §:n muuttamisesta. Digipalvelulain 6 a §:ää muutettaisiin niin, että viranomaisen neuvontaa voisi jatkossa tuottaa tekoälyllä. Käytännössä muutos tarkoittaa, että lainkohdasta poistettaisiin palveluautomaation käytölle nyt asetetut vaatimukset siitä, että viranomainen on ennalta varmistanut palveluautomaation neuvonnan tietosisällön asianmukaisuuden ja ennalta varmistanut, että palveluautomaatio täyttää hyvän kielenkäytön vaatimuksen. Vaatimukset korvattaisiin viranomaiselle asetettavalla velvollisuudella varmistaa neuvonnan laatu ennen palveluautomaation käyttöönottoa. Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta nimetä neuvontapalvelusta vastaava ja laajennettaisiin rikosoikeudellinen virkavastuu koskemaan myös viranomaisen palveluksessa olevaa julkisyhteisön työntekijää, joka on nimetty palvelusta vastaavaksi.

Säätelytarve on oikeudelliselta kannalta ilmeinen. Kysymys on ennen kaikkea Suomen perustuslain 21 §:ssä säädetystä oikeusturvasta eri ulottuvuuksineen mutta myös esimerkiksi yhdenvertaisuudesta. Perustuslailliset liittymäkohdat on esityksessä tunnistettu, mutta arviointi kaippaa vielä monin paikoin parantamista. Vaikka tarvitaan yleistä, erilaisiin viranomaistilanteisiin liittyvää yleissääntelyä, johon tässä ilmeisesti on pyrkimyskin, tällainen pyrkimys asettaa erityisiä vaatimuksia sääntelylle.

Perustuslain ohella tärkeän kiinnekohdan sääntelyn oikeudelliseksi arvioimiseksi tarjoaa hallintomenettelystä ja hallinnon yleisistä periaatteista hallintolaissa säädetty ja yleinen viranomaisen toimivaltaa koskeva tarkastelu.

Hallinnon yleislakina olevan hallintolain 8 §:n mukaisesti viranomaisella on neuvontavelvollisuus hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyvissä kysymyksissä. Vallitsevan käsityksen mukaan kysymys on lähinnä menettelyä koskevasta neuvontavelvollisuudesta. Siten kyse on

esimerkiksi hallinnon asiakkaan asian tavallisista käsittelyajoista sekä siihen liittyvistä käsittelyvaiheista ja -tavoista. Neuvonta ei sen sijaan käy enemmälti kyseisen asian sisältöön eikä siinä esimerkiksi ennakoida vielä asian lopputulosta (HE 72/2002 vp. s. 62–63). Käytännössä näin näyttää kuitenkin usein olevan.

Neuvonnan suoranaisten virheellisyys tai puutteellisuus taikka vakava tulkinnanvaraisuus tai pelkkä kielellinen epäselvyys menettelyn tai sisällön osalta voi johtaa myös oikeuden menetyksiin.

Neuvonnassa annetut tiedot voivat olla myös yhtenä perusteena sille, että hallinnon asiakkaalle syntyy hallinnossa ja tuomioistuimissa myöhemmin suojattavaa luottamusta siihen, miten viranomaisen hänen asiassaan tulisi toimimaan.

Mielestäni tämä yleinen hallintolakiin liittyvä problematiikka ei vielä ilmene riittävällä asianmukaisuudella esitysluonnoksesta. Siinä myös vaikutetaan ajateltavan, että automatisoitu neuvonta voisi mennä menettelykysymyksiä olennaisesti pidemmälle. Sillä on implikaatioita myös esimerkiksi sen kannalta, millaisia virheitä neuvonnassa voidaan ajatella tapahtuvan. Lisäksi vaikuttaa olevan tarkoituksena hälventää rajaa neuvonnan ja päätöksenteon osalta. Automatisoidulle tarvitaan kuitenkin nimenomainen toimivaltaperuste, jota tässä ei olisi. Muutenkin kyseisen ehdotuksen suhde hallintolakiin jää epäselväksi. Käsillä oleva ehdotus on ikään kuin viranomaisnäkökulmasta laadittu. Hallintolaki hallinnon yleislakina sisältää myös hallinnon asiakkaan näkökulman ja hänen oikeutensa. On ilmeistä, että käsillä olevaa ehdotusta on suhteessa hallintolakiin pohdittava syvällisemmin ja myös täydentävänä. Esityksestä kyseinen ulottuvuus jää epämääräiseksi. Huomautan myös, että vaikka termiä ”palveluautomaatio” on lainsäädännössä jo käytetty ainakin sittemmin kumotussa verkkotunnuslaissa (228/2003) ja nyt muutettavaksi esitettävässä digipalvelualin 6 a §:ssä, itse termin sisältö vaikuttaa jäävän suoranaisesti määritelmättä, vaikka asialla on olennaista merkitystä hallinnon asiakkaiden näkökulmasta mutta myös viranomaisen vastuun kannalta.

Ehdotuksessa vaikuttaa jäävän turhan yleiselle tasolle sääntely, joka koskee viranomaisen toiminnan omaa valvontaa sekä vastuuta neuvonnasta. Nämä ovat seikkoja, jotka mielestäni korostuvat myös perustuslakivaliokunnan asiaa koskevassa käytännössä mukaan luettuna sen tuorein nimenomaisesti automatisoituun neuvontatyypin toimintaan liittyvä kannanotto lausunnossa PeVL 53/2025 vp. Nykymuodossaan ehdotus on tältä osin liian yleispiirteinen.

Ehdotuksessa kaavillaan asetettavan viranomaiselle velvollisuus varmistaa neuvonnan laatu ennen palveluautomaation käyttöönottoa ja valvoa neuvonnan laatua käyttöönoton jälkeen sekä hallita oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen liittyviä riskejä. Näin pitää tietysti olla. Sääntelyssä ja sen perusteluissa olisi kuitenkin otettava selkeämmin kantaa siihen, minkä tyyppisiä konkreettisia velvoitteita tämä asettaa viranomaiselle. Jotta sääntely olisi riittävän velvoittavaa, siinä pitäisi tuoda esiin, mitä kaikkea tämä konkreettisesti tarkoittaa. Pidän esimerkiksi selvänä, että riskienhallinta ei edes perustuslain 21 §:n kannalta toteudu asianmukaisesti vain teknologian etukäteisellä

riskitarkastelulla. Mielestäni laadunvalvontaa ja riskienhallintaa koskevista velvoitteista pitäisi säätää lain tasolla ehdotettua tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin. Vaatimus kytkeytyy paitsi asiakkaiden myös virkamiesten oikeusasemaan asiassa.

Suomen perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Perustuslain 118 §:n 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Esityksessä vaikuttaa jäävän epäselväksi, mikä olisi siinä tarkoitettu virkavastuun perustava ”varsinainen vastuu”, jonka kuitenkin täytyy perustuslain edellyttämän vastuurakenteen kannalta olla selvää. Vaatimus puolestaan liittyy myös perustuslaissa säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja sen asettamiin vaatimuksiin. Sääntely olisi virkavastuun osalta vielä olennaisesti kehitettävä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on jo mainitsemassani lausunnossa korostanut, että tekoälyn käyttöönottoon ja käyttöön liittyvät vastuut on määriteltävä siten, että virkavastuu toteutuu tosiasiallisena seuraamusjärjestelmänä (PeVL 53/2025 vp).

Esitysluonnoksessa tulee esiin se, että tekoälyä hyödyntävä palveluautomaatio voi tuottaa aiempaan nähden enemmän virheitä. Jos näin on, sen pitäisi näkyä arviointina siitä, millaisia vaatimuksia tämä asettaa oikeusturvan toteuttamismekanismeille ja myös vahingonkorvausvastuulle. Esimerkiksi hallintokantelu tai laillisuusvalvontakantelu ei välttämättä näyttäyty riittävänä oikeussuojakeinona. Neuvonnan laadun ennakkolisesta ja käytönaikaisesta laadun varmistamisesta huolimatta tekoälyn käyttö palveluautomaation sisällön tuottajana voi johtaa tilanteeseen, jossa asiakas saa sisällöltään virheellistä tai puutteellista neuvontaa etenkin, jos tekoälyn käyttämiä tietoaaineistoja ei kokonaan tunneta tai hallita. Ennakollinen ja käytön aikainen laadun arviointi ei vastaa nykyisessä laissa asetettua veloitetta ”viranomaisen on ennalta varmistanut palveluautomaatiossa tuotettavan neuvonnan tietosisällön asianmukaisuuden” tai asiantuntevan neuvontaa antavan henkilön kykyä arvioida ja korjata antamaansa neuvontaa.

Pidän oikeussuojaan liittyen perusteltuna arvioida, tulisiko lain 6 a §:ään lisätä palveluautomaatiota käyttävälle viranomaiselle jokin erityinen velvollisuus korvata virheellisiä tai puutteellisia neuvoja saaneelle mahdolliset vahingot ja oikeuden menetykset, joita neuvoja saaneelle neuvon mukaisesti toimimalla aiheutuu.

Ehdotuksen mukaan palvelun käyttäjälle olisi kerrottava siitä, että hän on vuorovaikutuksessa palveluautomaation kanssa. Palveluautomaation käytöstä ei kuitenkaan ehdotuksen mukaan olisi tarpeen kertoa palvelun käyttäjälle, jos se on muutoin ilmeistä. Mielestäni olisi tärkeää, ettei vastuuta siitä, että hallinnossa asioivan täytyisi itse käsittää olevansa tekemisissä palveluautomaation kanssa siirretä tällä tavalla asiakkaalle, vaan edellytettäisiin kaikissa oloissa sen tekemistä selväksi asiakkaalle, että hän asioi siinä hetkessä muun kuin ihmisen kanssa. Tämän pitäisi olla ongelmaton. Asialla on kuten edellä on käynyt ilmi, myös oikeudellista merkitystä.

Luonnoksessa esitetään arvioita hankkeen vaikutuksista. Ne vaikuttavat tähänastisen valmistelun perusteella olevan voittopuolisen positiivisia miltei kaikissa suhteissa. Vaikutusten arvioinnin uskottavuuteen kuuluu mielestäni myös hankkeeseen liittyvien mahdollisten kielteisten vaikutusten esittäminen ja ennakointi. Vaikutusten arviointi muodostuu helposti suorastaan epäuskottavaksi, jos myös kielteisiä vaikutuksia ei kyetä havaitsemaan. Tässä tapauksessa ne voivat liittyä muun muassa neuvonnan laatuun, neuvonnan yleiseen kehittymiseen, hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuuteen jne. Tätä arviointia on syytä vielä merkittävästi syventää, jotta lainsäätäjä aikanaan saa riittävän kattavat tiedot asian eri ulottuvuuksista. On yleisesti tunnettua, että ainakin nykyisellään erilaiset tekoälyperustaiset kielimallit niin sanotusti hallusinoivat, mikä vaikuttaisi olevan peräti niiden eräs ominaisuus: tämä voi merkittävästi vaikuttaa neuvonnan laatuun ja olisi mielestäni syytä pohtia myös siihen liittyviä riskejä, vaikka automatisoidut järjestelmät epäilemättä myös kehittyvät. Riskejä voi kuitenkin liittyä myös itse kehitykseen. Lisäksi viranomaiselle tulee jossain määrin haasteelliseksi varmistaa, että neuvotonta yhtäältä automaattisesti ja toisaalta ihmisen antamana on laadullisesti yhtäläistä. Ehdotuksessa tuntuu näet myös sisällöllisesti olevan sisäänkirjoitettuna se, että automatisoitu neuvonta olisi jotenkin kokonaisvaltaisempaa ja kenties siis muutakin kuin hallintolain nyt edellyttämää neuvontaa. Luonnoksen lukijalle saattaa muodostua suorastaan käsitys, että automatisoitu neuvonta olisi laadullisesti parempaa muun muassa kattavuutensa vuoksi. Arvioni mukaan tällaiset vaikutukset eivät siten kohdistu vain niihin henkilöihin, jotka käyttävät automatisoitua neuvontaa, vaan neuvonnan muutokset sen automatisoituessa voivat olla myös systeemisiä. Vaikutuksia pitäisikin pohtia myös systeemitasoisesti. Esitys alkaa yleisluonteisella virkkeellä, jonka mukaan "[v]iranomaiset ovat käyttäneet hallinnon asiakkaan kanssa vuorovaikutusta käyvää palveluautomaatiota (kuten ns. "chatbotteja") jo vuosien ajan." Tämä antaa olettaa, että tässä esityksessä laajemmin kuvattaisiin, millaista tämä käytäntö on ollut ja miten sitä on viranomaisissa systemaattisesti arvioitu ja myös kerätty siinä yhteydessä kokemuksia. Nämä tiedot olisi hyvä kuvata asian jatkovalmistelussa.

Liesivuori Pekka

Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri Janne Salmisen lausunto