

Asia: VN/12980/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö pyytää 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. Näin voitaisiin parantaa neuvonnan laatua sekä tehostaa viranomaisten toimintaa.

Tällä hetkellä digipalvelulain 6 a § rajaa automaattisesti annettavan neuvonnan toteuttamistapoihin, joilla viranomaisen voi ennalta varmistaa neuvonnan tietosisällön ja kielenkäytön asianmukaisuuden. Säännös ei näin ollen salli monia tekoälyyn perustuvia toteuttamistapoja automaattisessa neuvonnassa. Hallituksen esityksen tavoitteena on muuttaa digipalvelulakia niin, että viranomaiset voisivat käyttää nykyistä laajemmin erilaisia teknologioita, kuten tekoälyä, automaattisen neuvonnan toteuttamiseksi digitaalisissa palveluissaan. Sääntely on luonteeltaan mahdollistavaa, ja palveluautomaation käyttö neuvonnassa jää jatkossakin viranomaisen omaan harkintaan.

Kuntaliiton lausunto

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriön esityksestä. Yleisesti ottaen Kuntaliitto arvioi, että ehdotetut muutokset tukevat hallitusohjelman tavoitteita edistää uusien teknologioiden ja digitalisaation hyödyntämistä julkishallinnon toiminnassa ja että ne mahdollistavat esimerkiksi tekoälyn laajemman käytön erilaisissa neuvonnan käyttötapauksissa. Kuntaliitto nostaa lausunnoissaan esiin kuntien näkökulmasta ehdotetun sääntelyn soveltamiseen ja digitaalisten ratkaisujen käyttöönottoon liittyviä huomioita. Kuntaliitto pitää hyvän asiakaskokemuksen ja asiakkaiden luottamuksen kannalta tärkeänä riittäviä laadun varmistamista, valvontaa ja

riskienhallintaa koskevia veloitteita sekä sitä, että palveluautomaation käyttö neuvonnassa on läpinäkyvää ja että asiakkaille tarjotaan mahdollisuus asioida myös muissa kanavissa.

Kuntaliitto toteaa, että myös kunnissa on hyödynnetty neuvonnan toteuttamisessa palveluautomaatiota, kuten chatbot-palveluja, jo pitkään ja laajasti eri tarkoituksissa. Kuntaliitto korostaa, että moniin muihin viranomaisiin verrattuna kunnat antavat neuvontaa hyvin laajasti kuntien laajan toimialan vuoksi. Kunnat vastaavat noin kahdesta kolmasosasta kaikista julkisista palveluista, ja kuntien tehtävät liittyvät esimerkiksi kasvatukseen ja koulutukseen, työllisyys- ja elinkeinopalveluihin, kotoutumiseen sekä ympäristöön ja tekniseen infrastruktuuriin. Ehdotettu sääntely vaikuttaa siten osaltaan kuntien asiakasrajapinnassa käyttämiin digitaalisiin ratkaisuihin ja niiden kehittämismahdollisuuksiin.

Automaattisen neuvonnan rajat ja tietosuojasääntelyn tulkintahaasteet

Esitysluonnoksessa on kuvattu kattavasti ehdotetun sääntelyn mahdollisia hyötyjä julkisen hallinnon organisaatioille. Kuten esitysluonnoksessakin on (ks. esim. s. 22 ja 27) todettu, hyötyjen toteutuminen riippuu kuitenkin olennaisesti siitä, miten paljon ja millaisia yhteydenottoja neuvonnan avulla voidaan tosiasiallisesti vähentää. Esitysluonnoksen mukaan tähän vaikuttaa ehdotetun digipalvelulain sääntelyn lisäksi myös muu sääntely, kuten tietosuojasääntely, sekä sen tulkinnat. Palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan rajoihin liittyen esitysluonnoksessa on käsitelty erityisesti automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa tietosuoja-asetuksen 22 artiklaa ja sen soveltamisalaa. Esitysluonnoksen (s. 13) mukaan viranomaisen on automaattista neuvontaa käyttöön ottaessaan ja käyttäessään tunnistettava, voiko neuvonnan yhteydessä tapahtua tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisia automatisoituja yksittäispäätöksiä, ja varmistettava, että automaattinen neuvonta toteutetaan tavalla, joka ei riko 22 artiklassa säädettyä kieltoa.

Kuntaliitto toteaa, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan rajat ovat osin vaikeasti hahmotettavissa ja että käytännön soveltamistilanteissa voi olla haastavaa arvioida, onko automaattisessa neuvonnassa kyse tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittamalla tavalla toimesta, jolla on henkilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Jotta automaattista neuvontaa voitaisiin hyödyntää mahdollisimman täysimääräisesti jo ehdotetun sääntelyn puitteissa, olisi tärkeää saada kansallisen tason, kuten tietosuojavaltuutetun toimiston ohjeistusta neuvonnan ja automatisoitujen yksittäispäätösten välisestä rajanvedosta. Kuntaliitto toteaa, että myös epävarmuus sääntelyn tulkinnasta voi estää toivotun viranomaisten palvelukehityksen. Kuntaliitto pitää hyvänä, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltamiseen liittyvää oikeuskäytäntöä ja muuta tulkintaohjeistusta on esityksen perusteluissa avattu kattavasti. Sääntelyn soveltamisen helpottamiseksi esityksessä voisi mahdollisuuksien mukaan kuitenkin pyrkiä kuvaamaan vielä tarkemmin, missä tilanteissa ja asioissa palveluautomaatiolla ylipäänsä voidaan antaa neuvontaa.

Kuntaliiton vuonna 2024 toteuttaman kuntien digitalisaatiokartoituksen mukaan tietosuoja nousi esiin yhtenä palveluiden digitalisoinnin merkittävimmistä hidasteista. Tietosuojasääntelyn tulkinta

on monesti vaikeaa, eivätkä kunnat tällä hetkellä saa riittävää etukäteistä ohjausta ja neuvontaa valvontaviranomaiselta suunniteltuihin toimenpiteisiin, palvelukokonaisuuksiin tai esimerkiksi järjestelmäuudistuksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta. Vahvasti jälkivalvontaan ja seuraamuksiin keskittyvän ohjauksen sijaan vastuullinen henkilötietojen käsittely edellyttäisi suuntaamaan tietosuojavaltuutetun toimiston viranomaistehtäviä etukäteiseen ohjaukseen ja neuvontaan.

Laadun varmistamista ja valvontaa sekä riskienhallintaa koskevat velvoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digipalvelulain 6 a §:ää. Pykälässä säädettäisiin muun ohella viranomaisen veloitteesta varmistaa palveluautomaatiolla annettavan neuvonnan laatu ennen sen käyttöönottoa sekä valvoa laatua käyttöönoton jälkeen. Lisäksi viranomaisen olisi hallittava palveluautomaation käytöstään hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuudelle ja oikeusturvalle mahdollisesti aiheutuvia riskejä. Viranomaisen olisi myös nimettävä laadun varmistamisesta ja valvonnasta sekä riskienhallinnasta vastuussa oleva henkilö tai henkilöt. Velvoitteilla mahdollistettaisiin nykyistä monipuolisempien tapojen ja teknologioiden hyödyntäminen viranomaisten antamassa automaattisessa neuvonnassa sekä turvattaisiin hyvän hallinnon periaatteiden, oikeusturvan, yhdenvertaisuuden ja virkavastuun toteutumista.

Kuntaliitto yhtyy esitysluonnoksessa (s. 22) esitettyyn arvioon siitä, että tekoälyn käyttöönoton hyödyt ovat suurimpia niillä viranomaisilla, joilla on suuria asiointivolyymejä. Kuten esitysluonnoksessa (s. 19) on todettu, ehdotettujen laadun varmistamista ja valvontaa sekä riskienhallintaa koskevien veloitteiden toteuttaminen myös edellyttää viranomaisessa muun muassa riittävää asiantuntemusta ja resursointia. Kuntaliitto pitää hyvänä, että veloitteiden toteuttamiseen liittyviä mahdollisia toimenpiteitä ja menettelyjä on esimerkinomaisesti kuvattu esityksen perusteluissa (s. 34–35). Lisäksi Kuntaliitto pitää hyvänä, että esityksen perusteluissa (s. 34) on täsmennetty, ettei viranomaisen tarvitsisi itse toteuttaa kaikkia palveluautomaation käyttöön liittyviä teknisluontoisia toimenpiteitä.

Kuntaliitto kuitenkin katsoo, että käytännössä sääntelyä soveltaville viranomaisille, kuten kunnille voi jäädä epäselväksi, mikä katsotaan riittäväksi laadun varmistamiseksi ja valvonnaksi sekä riskien hallitsemiseksi. Kuntaliitto toteaa, että EU-tason ja kansallinen tekoälyn käyttöön ja yleisesti tietoon ja digitalisaatioon liittyvä lainsäädäntö muodostaa monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden – mikä hidastaa ja voi jopa estää myös automaattisen neuvonnan käyttöönottoa kunnissa.

Kuntaliiton vuonna 2024 toteuttaman kuntien digitalisaatiokartoituksen mukaan palveluiden digitalisoinnin suurimpana hidasteena nähdään kunnissa omien resurssien ja osaamisen puute. Tästä syystä Kuntaliitto pitää tärkeänä, että mahdollistavan lainsäädännön lisäksi toteutettaisiin myös muita toimenpiteitä. Tällaisilla toimenpiteillä voitaisiin varmistaa, että myös pienemmillä viranomaisilla, kuten kunnilla, olisi realistiset mahdollisuudet ottaa hallitusti käyttöön

palveluautomaatiota neuvonnassa ja että esimerkiksi tekoälyn hyödyntäminen ei rajautuisi vain suurimpien viranomaisten mahdollisuudeksi.

Kuntaliitto pitää kannatettavana esimerkiksi esitysluonnosta koskevassa valtioneuvoston ministeriön julkisessa kuulemistilaisuudessa esiin nousutta toivetta päivittää valtioneuvoston ministeriön generatiivisen tekoälyn hyödyntäminen julkisessa hallinnossa -ohje huomioimaan lakimuutos siten, että ohjeistus tukisi tekoälypohjaisten neuvontaratkaisujen käyttöönottoa. Edellä todetusti Kuntaliitto pitäisi tarkoituksenmukaisena, että myös tietosuojavaltuutetun toimistolta saataisiin uuden sääntelyn toimeenpanoon sekä yleisesti tietosuojasääntelyn soveltamiseen kattavampaa tukea. Pienemmissä kunnissa tarvittavia mittakaavaetuja voitaisiin mahdollisesti saavuttaa kuntien välisellä yhteistyöllä digitaalisten palvelujen kehittämisessä ja ylläpidossa. Esitysluonnoksessa mainittujen valtioneuvoston ja Sitran käynnistämien tekoälyn liittyvien investointiohjelmien lisäksi myös Kuntaliitossa on käynnistynyt Älykäs kuntatuottavuus -ohjelma, jossa Kuntaliitto tukee kuntia tuottavuuteen ja toiminnan muutoksiin liittyvissä haasteissa.

Kielilain asettamat vaatimukset

Ehdotetun 6 a §:n 2 momentin mukaisesti neuvonnan laadun varmistaminen tarkoittaisi säännöskohtaisten perustelujen (s. 34) mukaan sitä, että automaattinen neuvonta vastaa muun muassa kielilain asettamia vaatimuksia. Lähtökohtaisesti kaksikielisen viranomaisen digitaalisten palvelujen tulee olla saatavilla suomeksi ja ruotsiksi. Kielilain säännökset jättävät kuitenkin tulkinnanvaraa palvelujen eri kieliversioiden sisällön laajuudesta. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään (ks. esim. dnro 1793/4/15) kehottanut kaksikielisiä viranomaisia järjestämään digitaalisia palveluitaan tasavertaisesti suomeksi ja ruotsiksi.

Kielibarometri 2024 (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2025:7) osoittaa, että kielilainsäädännön asettamia velvoitteita ei huomioida riittävästi digitaalisten palvelujen kehittämishankkeissa. Sen vuoksi Kuntaliitto katsoo, että kielilainsäädännön soveltaminen digipalveluihin edellyttää lisäohjeistusta. Kuntaliitto esittää, että ehdotetun 6 a § 2 momentin säännöskohtaisiin perusteluihin lisätään täsmällisemmät viittaukset kielilakiin sekä sen soveltamiseen viranomaisten automaattisessa neuvonnassa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Juha Myllymäki

Oona Ojajärvi

Lakiasiaintoiminnan johtaja

Juristi

Ojajärvi Oona
Suomen Kuntaliitto ry