

Asia: VN/12980/2025

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

KEHA-keskus kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain 6 a §:n muuttamisesta.

Ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa tekoälyn ja muun palveluautomaation laajempi hyödyntäminen viranomaisten antamassa neuvonnassa. Tavoitetta voidaan pitää kannatettavana, sillä automaation hyödyntäminen voi parantaa palvelujen saatavuutta, nopeuttaa asiointia sekä tukea viranomaisten toiminnan tehokkuutta. Samalla on kuitenkin tärkeää varmistaa, että automaattinen neuvonta toteutetaan tavalla, joka turvaa hallinnon asiakkaiden oikeusturvan, hyvän hallinnon ja virkavastuun toteutumisen.

Neuvonnan ja päätöksenteon rajan selkeys

Ehdotuksessa korostetaan, että neuvonta ja hallintoasian päätöksenteko ovat erillisiä menettelyjä, joiden automatisoinnista säädetään erikseen. Käytännössä raja neuvonnan ja päätöksenteon välillä voi joissakin tilanteissa muodostua tulkinnanvaraiseksi, erityisesti silloin kun neuvonta on hyvin yksilöityä tai perustuu asiakkaasta saatavilla oleviin tietoihin.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Artiklan 1 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta, jos tietyt perusteet täyttyvät tai ovat olemassa. Käytännössä viranomaistoiminnassa automaattisen päätöksenteon tulee pohjautua lainsäädäntöön, koska sopimusta tai suostumusta ei lähtökohtaisesti ole pidetty mahdollisina perusteina viranomaisen toiminnassa.

Ehdotuksessa on todettu, että jos automaattinen neuvonta täyttää tietosuojasetuksen 22 artiklassa säädetyt tunnusmerkit ja kysymys ei ole hallintolain 8 b luvussa tarkoitettua asian automaattisesta ratkaisemisesta, ei viranomaisella voi ottaa käyttöön tällaista neuvontaa tekevää rekisteröidylle merkittäviä oikeudellisia vaikutuksia tuottavaa palveluautomaatiota muuten kuin erikseen siitä säädetyin perusteella.

Erityisesti, jos neuvonta perustuu tunnistautuneen asiakkaan tietoihin, on tietosuojasetuksen 22 artiklan mukainen automaattisen päätöksen muodostuminen riskinä. Yksilölliseen tilanteeseen perustuva neuvonta voi tosiasiallisesti ohjata asiakkaan toimintaa tavalla, jolla on merkittäviä vaikutuksia hänen oikeuksiinsa tai etuihinsa. Vaikka tämä olisi huomioitu riskienhallinnassa, voitaneen automaattisen päätöksenteon muodostuminen todeta pahimmissa tapauksissa vasta jälkikäteen, jolloin mahdollinen rikkomus on jo tapahtunut.

Ehdotus jättää viranomaiselle merkittävän tulkintavastuun arvioida, milloin kyse on tietosuojasetuksen 22 artiklan mukaisesta automaattisesta päätöksenteosta. Ilman tarkkoja ohjeita, viranomaisille jää raskas tulkintavastuu siitä missä neuvonta päättyy ja päätös alkaa. Lain epätäsmällisyys voi altistaa viranomaiset epävarmuudelle tai jopa jälkikäteisille laillisuusongelmille. Ensimmäisenä vaihtoehtona, tulisi kansalliseen lainsäädäntöön säätää laki, jossa olisi huomioitu automaattisten päätösten muodostuminen neuvonnassa. Toisena vaihtoehtona, tulisi nyt lausunnolla olevaan ehdotukseen lisätä ja tarkentaa tietosuojasetuksen tulkintaa kaventavia reunaehdotuksia automaattisessa neuvonnassa. Ehdotukseen tulisi täsmentää, millaisissa tilanteissa automaattisen neuvonnan voidaan katsoa lähestyvän automatisoitua päätöksentekoa ja miten tällaiset tilanteet tulisi hallita. Muutoin riskinä on automaattisen neuvonnan käyttöalan kaventuminen ja siten lain tavoitteiden toteutumisen voi jäädä puoli tiehen.

Virkavastuu

Lakiehdotuksen perusteluiden mukaan virkavastuu on pystyttävä kohdentamaan henkilöihin, joilla on varsinainen vastuu neuvonnan laadusta ja sen valvonnasta sekä palveluautomaation käyttämisen riskienhallinnasta. Näin myös huolehdittaisiin siitä, että viranomaisella vastaa edelleen kokonaisuudessaan neuvonnan antamisesta eikä voi luovuttaa sitä koskevia velvoitteitaan virkamieshallinnon ulkopuolelle, esimerkiksi palveluautomaation taustalla olevan tietojärjestelmän toimittaneeseen yksityiseen. KEHA-keskus katsoo, että ehdotetun pykälän sanamuoto ja tulkintaa ohjaavat perustelut ovat melko selkeitä yksityisen ja viranomaisen välillä. Säännös ei ole kuitenkaan selkeä viranomaisten välisen virkavastuun jakautumisessa. Lainsäädännössä tulisi selkeästi määrittellä, miten vastuu viranomaisneuvonnan sisällöstä ja valvonnasta jakautuu viranomaisten kesken. KEHA-keskuksen tehtäviin kuuluu muun muassa digitaalisten palvelujen tuottaminen muille viranomaisille. Ehdotusta tulisi tarkentaa siltä osin kenelle katsotaan kuuluvan virkavastuu esimerkiksi tapauksissa, joissa KEHA-keskus voisi tuottaa neuvontapalvelun 45

työvoimaviranomaiselle. Tilanne on keskeinen julkisen hallinnon yhteisten palvelujen kehittämisen näkökulmasta. Jos viranomaisten keskinäistä virkavastuuta ei pystytä määrittelemään tarkemmin lain tasolle, voi se johtaa kehityksen hidastumiseen tai lakkaamiseen tietyiltä osin. Vaihtoehtoisesti jokainen viranomainen tuottaisi tällaisessa tapauksessa oman neuvontaratkaisunsa, joka taas ei olisi kustannustehokasta.

Ehdotetussa digipalvelulain 6 a §:n 2 momentissa edellytetään viranomaiselta neuvonnan laadun varmistamista ja valvontaa. Viranomaisen on myös hallittava palveluautomaation käytöstään palvelun käyttäjien oikeusturvaan ja syrjimättömyyteen kohdistuvia riskejä. Virkavastuun toteutumisen kannalta laadun varmistaminen ja riskienhallinta on olennaista, mutta todettakoon, että sääntely ja tulkintaa ohjaavat perustelut jäävät ehdotuksessa melko yleiselle tasolle. Generatiivisten tekoälyjärjestelmien käyttö voi lisätä riskiä siitä, että neuvonta saa piirteitä, jotka lähestyvät julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käytön rajaa neuvonnassa olisi hyvä avata, jotta viranomainen voisi huomioida sen riskienhallintatoimenpiteissä.

Lakiehdotuksen aineistossa on mainittu, että tekoälyä hyödynnettäessä neuvontaa voitaisiin myös tarjota aiempaa laajemmalla kielivalikoimalla. Lisäksi neuvontaa olisi mahdollista tarjota matalammalla kynnyksellä vierailta kielillä, mikä edistäisi yhdenvertaisuutta. Neuvonnan laadun valvonnassa ja varmistamisessa olisi kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että automaattinen neuvonta täyttää lainsäädännön vaatimukset kaikilla kielillä, joilla sitä tarjotaan. Todettakoon, että viranomainen vastaa myös neuvonnan oikeellisuudesta ja siten viranomaisen tulisi varmistua siitä, että neuvonta on asianmukaista myös muilla kielillä. Näin ollen asia ei ole ihan näin yksiselitteinen hyvän hallinnon toteutumisen kannalta kuin lakiehdotuksessa annetaan ymmärtää, eikä tätä voida pitää pelkästään myönteisenä kehityksenä. Jos tällainen halutaan mainita ehdotuksessa, tulisi sitä arvioida virkavastuun, julkisen vallan käyttämisen ja siten myös vahingonkorvausvastuun näkökulmasta.

Tekoälyasetuksen yhteensovittaminen

Ehdotettu sääntely kohdistuu viranomaisen toimintaan tilanteessa, jossa automaattista neuvontaa tehdään automaation avulla, mahdollisesti tekoälyjärjestelmiä hyödyntäen. Samanaikaisesti tekoälyjärjestelmiin sovelletaan EU:n tekoälyasetusta, joka kohdistaa velvoitteita erityisesti tekoälyjärjestelmien tarjoajiin sekä käyttöönottajiin. Ehdotuksessa jää osin epäselväksi kansallisen sääntelyn suhde EU:n tekoälyasetukseen. Ehdotuksessa ei kaikilta osin täsmennetä, miltä osin tekoälyasetuksen velvoitteita voidaan pitää riittävinä. Siten on olemassa riski sääntelyn päällekkäisyydestä ja tulkinnanvaraisuudesta, mikä voi heikentää sääntelyn selkeyttä ja ennakoitavuutta viranomaisten näkökulmasta. Ilman huolellista sääntelyn yhteensovittamista on vaarana, että kansallinen laki ja EU:n tekoälyasetus aiheuttavat päällekkäisiä velvoitteita viranomaisille. Tämä voi lisätä byrokratiaa ja hidastaa uusien AI-palveluiden kehittämistä.

KEHA-keskus katsoo, että sääntelyn täsmentäminen edellä esitetyiltä osin tukisi sekä automaation hallittua käyttöönottoa että lain tavoitteiden toteutumista.

Heikkilä Heikki
KEHA-keskus

Salonen Marjaana
KEHA-keskus