HY AIDEMOC/Wallenberg

02.10.2026

1 Lausunto

Asia: HE 106/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta

AIDEMOC on kuusivuotinen, strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama monitieteinen tutkimushanke. Hankkeessa tutkitaan tekoälyn ja erityisesti generatiivisen tekoälyn vaikutuksia yhteiskunnalliseen kehitykseen erityisesti demokraattisten prosessien näkökulmasta.

Kiitämme hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi digipalvelulain 6 a §:ää ja lisättäväksi lakiin uusi 6 b §. Lain 6 a §ä säädettäisiin automaattisen neuvonnan käytön yleisistä edellytyksistä. Viranomaisen olisi muun muassa varmistettava, että asiakas tietää vaihtavansa viestejä automaattisen neuvonnan kanssa ihmisen sijaan, että asiakas voi tallentaa viestien vaihdon ja että asiakkaalla on mahdollisuus saada neuvontaa myös ihmiseltä.

Lain 6 b §ä säädettäisiin automaattisen neuvonnan käyttöönottoon ja käyttöön liittyvistä velvoitteista. Viranomaisen olisi ennen käyttöönottoa määriteltävä ja toteutettava toimenpiteet, joilla varmistetaan, että automaattinen neuvonta vastaa laissa sille asetettuja vaatimuksia. Lisäksi viranomaisen olisi arvioitava automaattisella neuvonnalla annettavan virheellisen tiedon tai muun sisällöllisen virheen tai puutteen todennäköisyys ja vaikutukset asiakkaisiin sekä neuvonnan mahdolliset syrjivät vaikutukset. Neuvonnan lainmukaisuutta olisi valvottava myös käytön aikana.

Lisäksi muutettaisiin lain 3 § 2 momenttia automaattista neuvontaa koskevan sääntelyn ja hallinnon yleislainsäädännön suhteen selkeyttämiseksi. Asian automaattisesta ratkaisemisesta säädettäisiin jatkossakin muualla lainsäädännössä.

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon PeVL 56/2026 vp. Käsittelemme lausunnon teknisen toteutuksen kannalta merkityksellisiä huomioita lausuntomme lopuksi.

Lausumme asiasta seuraavaa:

1.

Hallituksen esityksen sääntelyratkaisu on näkemyksemme yleisellä tasolla oikeansuuntainen. Se tasapainottelee hyvän hallinnon periaatteiden, teknologianeutraalin ja aikaa kestävän sääntelyn sekä virkavastuiden asianmukaisen kohdentamisen välillä.

Pidämme perusteltuna, että viranomaisille jätetään riittävästi liikkumavaraa kullekin käyttötarkoitukselle soveltuvien laadunvarmistus- ja valvontamenetelmien valintaan, kehittämiseen ja toteuttamiseen. Tekoälyjärjestelmät ja niiden arviointiin soveltuvat menetelmät kehittyvät nopeasti, minkä vuoksi sääntelyä ei ole tarkoituksenmukaista sitoa yksittäisiin teknisiin menetelmiin tai mittareihin.

Yhdymme myös hallituksen esityksessä esitettyyn tarpeeseen turvata viranomaisille riittävät resurssit tarkoituksenmukaisten menetelmien kehittämiseen sekä henkilöstön asiantuntemuksen ylläpitämiseen.

2.

Ehdotetun 6 b § mukaan viranomaisen olisi ennen automaattisen neuvonnan käyttöönottoa arvioitava muun muassa virheellisen tiedon tai muun sisällöllisen virheen tai puutteen todennäköisyys ja vaikutukset viranomaisen asiakkaisiin.

Erityisesti suuriin kielimalleihin perustuvien järjestelmien arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Järjestelmää voidaan esimerkiksi testata arviointiaineistolla ja mitata siinä havaittujen virheiden esiintymistiheyttä. Havaittu virheiden esiintyvyystaajuus kuvaa kuitenkin ensisijaisesti järjestelmän suoriutumista kyseisessä arviointiaineistossa. Sen yleistäminen todelliseen käyttöön riippuu esimerkiksi siitä, kuinka hyvin arviointiaineisto vastaa todellisia käyttötapauksia, käyttäjien esittämiä kysymyksiä ja järjestelmän käyttämiä aineistoja.

Pidämme perusteltuna, ettei laissa määritellä tiettyjä arviointimenetelmiä tai numeerisia raja-arvoja. Arvioinnin tulisi kuitenkin olla riittävän systemaattista ja dokumentoitua, jotta sen aineisto, keskeiset oletukset, kattavuus ja olennaiset epävarmuustekijät ovat arvioitavissa.

3.

Ennen käyttöönottoa tehtävä arviointi perustuu käytännössä joko tätä tarkoitusta varten muodostettuun arviointiaineistoon tai aiemmasta toiminnasta saatuihin käyttötapauksiin. Arviointiaineisto voi olla esimerkiksi asiantuntijoiden laatima, synteettisesti muodostettu tai aiemmasta neuvonnasta kerätty.

Tällaiseen aineistoon perustuvat arviot voivat ajan myötä menettää edustavuuttaan. Neuvonnan asiasisällöt ja niitä koskeva sääntely voivat muuttua, käyttäjät voivat alkaa esittää erilaisia kysymyksiä, järjestelmän tietolähteet voivat muuttua ja itse mallia tai muuta järjestelmää voidaan päivittää. Tällöin ennen käyttöönottoa asianmukaisesti tehty arvio ei välttämättä enää kuvaa järjestelmän tosiasiallista käyttöä.

Pidämme tästä syystä perusteltuna, että hallituksen esityksessä edellytetään myös käytönaikaista jatkuvaa ja systemaattista valvontaa. Ennakkoarvioinnin ja käytönaikaisen valvonnan yhteyttä olisi kuitenkin hyödyllistä täsmentää.

Ennakkoarvioinnissa käytettyjä menetelmiä voidaan soveltuvin osin hyödyntää myös käytön aikana päivitettyjen arviointiaineistojen avulla. Esimerkiksi käytön aikana kertyneitä todellisia kysymyksiä tai niitä vastaavaa aineistoa voidaan hyödyntää arviointiaineiston päivittämiseen.

Näin käytönaikaisessa valvonnassa voidaan yksittäisten virheiden havaitsemisen lisäksi arvioida järjestelmällisesti, vastaavatko ennen käyttöönottoa tehdyt arviot edelleen järjestelmän nykyistä käyttöä. Tämä on tarpeen myös silloin, kun järjestelmän käyttämät tietoaineistot tai tietolähteiden sisältö muuttuvat käytön aikana. Muuttuvat käyttötapaukset, tietoaineistot ja havaitut ongelmat voivat lisäksi edellyttää arviointimenetelmien täydentämistä tai muuttamista.

4.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 56/2026 vp edellyttänyt sääntelyn täydentämistä siten, että viranomaisen velvollisuutena on huolehtia siitä, että tekoälyjärjestelmä käyttää neuvonnassa virheettömiä ja ajantasaisia tietoaineistoja. Valiokunta on lisäksi edellyttänyt sääntelyn täsmentämistä siten, että viranomaisen velvollisuutena on huolehtia neuvonnan tietosisällön asianmukaisuudesta. Valiokunta toteaa samalla, ettei jälkimmäinen velvollisuus merkitse vaatimusta nojautua etukäteen laadittuihin, viranomaisen tarkastamiin vastauksiin.

Tietoaineistojen virheettömyyttä ja ajantasaisuutta koskeva vaatimus nostaa teknisen toteutuksen näkökulmasta esiin tärkeän rajauskysymyksen: mitä tekoälyjärjestelmän käyttämillä tietoaineistoilla tarkoitetaan ja millaisin toimenpitein viranomaisen voidaan katsoa huolehtineen niiden virheettömyydestä ja ajantasaisuudesta.

Nykyiset suuriin kielimalleihin perustuvat neuvontajärjestelmät voivat hyödyntää tietoa usealla tavalla. Järjestelmä voi käyttää viranomaisen erikseen kokoamaa tietokantaa, hakea tietoa dynaamisesti ennalta rajatuista verkkolähteistä tai hyödyntää muita ulkoisia aineistoja, kuten standardeja, joihin lainsäädännössä tai viranomaisohjeissa voidaan viitata. Lisäksi järjestelmä voi hyödyntää yleiskäyttöisen kielimallin koulutuksessa omaksumaa tietoa.

Tiedonhaku voidaan esimerkiksi rajata ennalta valittuihin, luotettavina pidettyihin lähteisiin. Tämä mahdollistaa myös muuttuvan ja ajantasaisen aineiston hyödyntämisen, eikä järjestelmän tarvitse nojautua tiettynä ajanhetkenä muodostettuun staattiseen tietokantaan. Dynaaminen tiedonhaku voi siten myös parantaa neuvonnan ajantasaisuutta. Luotettavaksikin arvioitu lähde voi kuitenkin sisältää yksittäisen virheen, vanhentuneen tiedon tai tietoa, joka ei sovellu käsillä olevaan kysymykseen.

Kysymys konkretisoituu esimerkiksi tilanteessa, jossa yhden viranomaisen neuvontajärjestelmä käyttää toisen viranomaisen ylläpitämää julkista tietoaineistoa. Neuvontaa tarjoava viranomainen voi perustellusti valita järjestelmän tietolähteeksi toimivaltaisen viranomaisen ylläpitämän ja yleisesti luotettavana pidettävän aineiston, vaikka yksittäinen siinä oleva tieto myöhemmin osoittautuisi virheelliseksi tai vanhentuneeksi. Viranomaisella ei myöskään välttämättä ole käytännössä mahdollisuutta itsenäisesti tarkastaa kaikkea toisen viranomaisen jatkuvasti päivittyvää aineistoa.

Vastaava rajauskysymys koskee yleiskäyttöisen kielimallin koulutuksessa omaksumaa tietoa. Järjestelmää käyttävällä viranomaisella ei yleensä ole mahdollisuutta tarkastaa, korjata tai edes kattavasti tunnistaa mallin koulutusaineistoa tai siitä seuraavaa tekoälyjärjestelmän käyttäytymistä. Olisi siksi hyödyllistä täsmentää, katsotaanko tällainen malliin koulutuksessa sisältynyt tieto samassa merkityksessä neuvonnassa käytettäväksi tietoaineistoksi kuin esimerkiksi viranomaisen järjestelmälle erikseen tarjoama tietokanta tai tiedonhaussa käytettävä tietolähde.

Sääntelyn soveltamisen kannalta olisi erityisesti hyödyllistä täsmentää, missä määrin tietoaineistojen virheettömyydestä ja ajantasaisuudesta huolehtiminen voi toteutua asianmukaisella lähteiden valinnalla, rajaamisella, seurannalla ja järjestelmän testauksella ja missä määrin viranomaiselta edellytetään järjestelmän käyttämien yksittäisten tietosisältöjen itsenäistä tarkastamista.

Näillä tulkinnoilla on huomattavan erilaiset seuraukset sille, millaisia tekoälyjärjestelmiä viranomaisneuvonnassa voidaan käytännössä hyödyntää. Yksittäisten tietosisältöjen ennakkotarkastamiseen vahvasti kytkeytyvä tulkinta voisi käytännössä suosia staattisia tietoaineistoja tilanteissa, joissa hallitusti käytetty, ennalta rajattuihin luotettaviin lähteisiin

kohdistuva dynaaminen tiedonhaku olisi neuvonnan ajantasaisuuden kannalta parempi vaihtoehto.

Näiden kysymysten täsmentäminen lain jatkovalmistelussa ja perusteluissa selkeyttäisi sääntelyn soveltamista. Erityisesti olisi hyödyllistä selventää, millä edellytyksillä ennalta rajattuja mutta dynaamisesti päivittyviä tietolähteitä voidaan käyttää tavalla, joka täyttää tietoaineistojen virheettömyyttä ja ajantasaisuutta koskevan vaatimuksen.

Helsingin yliopiston puolesta,

Anna-Mari Wallenberg

Konsortionjohtaja, STN AIDEMOC (2024-2030)
Kognitiotieteen dosentti, laskennallisten ihmistieteiden yliopistonlehtori
Kognitiotiede, digitaalisten ihmistieteiden osasto
Helsingin yliopisto
sähköposti: anna-mari.wallenberg@helsinki.fi
puhelin: 02 941 29675

Jami Pekkanen

Yliopistonlehtori, FT
Kognitiotiede, digitaalisten ihmistieden osasto
Helsingin yliopisto

Théo Salmenkivi-Friberg
Väitöskirjatutkija
Kognitiotiede, digitaalisten ihmistieden osasto
Helsingin yliopisto