U 28/2021 vp
7.6.2021 E 62/2021 vp

Hallintovaliokunnalle
HaV@eduskunta.fi

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle: valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (U 28/2021 vp) ja valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta koskien eurooppalaista lähestymistapaa tekoälyyn (E 62/2021 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainituista asioista. Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta toimittaa asiantuntijalausunto.

Valtiovarainministeriö on osallistunut U- ja E-kirjelmien laatimiseen, koska asetuksella on vaikutuksia julkisen hallinnon tietopolitiikkaan ja tiedonhallintaan. Ministeriön näkemykset on otettu huomioon valtioneuvoston kannassa. Tässä lausunnossa esitetäänkin taustoittavia ja täydentäviä näkemyksiä.

U 28/2021 vp

Asetusehdotuksen määritelmä tekoälystä on laaja. Asetusehdotuksen 3 artiklassa on määritelty ”tekoälyjärjestelmä”, joka on liitännäinen asetusehdotuksen liitteessä I lueteltuihin tekoälytekniikoihin. Tekoälyteknologia kehittyy jatkuvasti, mikä on pyritty huomioimaan asetusehdotuksessa siirtämällä komissiolle valtaa muuttaa liitettä I myöhemmin delegoitujen säädösten avulla. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tekoälyä on vaikeaa määritellä kaiken kattavasti, minkä vuoksi tekoälyn määritelmä vaatii tarkastelua asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä.

Asetusehdotuksella on laajoja vaikutuksia perusoikeuksiin, jotka on kuvattu yksityiskohtaisemmin U-kirjelmässä. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä sitä, ettei asetusehdotus vaaranna perusoikeuksien toteutumista.

Komissiolle siirretään laajasti valtaa antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä asetusehdotuksessa muun muassa asetuksen liitteiden muuttamiseksi. Valtiovarainministeriön pitää tärkeänä, että komissiolle siirrettävä valta on oikeasuhtaista ja tarkoituksenmukaista. Samalla tulee kiinnittää huomioita siihen, muodostuuko sääntelystä riittävän ennakoitavaa eri toimijoille.

Asetusehdotuksessa mainitut korkean riskin tekoälyjärjestelmät koskevat muun muassa viranomaisen toiminnassa käytettäviä järjestelmiä. Näitä järjestelmiä voidaan käyttää esimerkiksi päätettäessä julkisten palveluiden tai sosiaalisten etuuksien käytöstä tai tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Jatkokäsittelyssä tulee

selventää asetuksen määritelmää tekoälyjärjestelmästä sekä korkean riskin tekoälyjärjestelmien käyttötarkoituksia (liite III), jotta vaikutuksia julkisen hallinnon toimintaan voidaan edelleen arvioida. Asetusehdotus jättää avoimeksi muun muassa sen, miltä osin sääntely koskisi viranomaisten käytössä olevia tekoälyä käyttäviä neuvonta- ja tukijärjestelmiä, kuten keskustelurobotteja (chatbotteja).

Asetusehdotus sisältää yksityiskohtaisia vaatimuksia korkean riskin tekoälyjärjestelmille muun muassa kehittämisen, testaamisen ja toiminnan osalta. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä varmistaa, että uusi sääntely ei muodosta ylimääräistä hallinnollista taakkaa tekoälyjärjestelmien kehittäjille. Asetuksen vaatimukset korkean riskin tekoälyjärjestelmille voivat tukea hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista, kun näitä tekoälyjärjestelmiä käytetään viranomaisen toiminnassa. Suomessa julkisen sektorin toimintaan kohdistuu kansallista sääntelyä muun muassa hyvän hallinnon, läpinäkyvyyden ja tiedonhallinnan osalta, minkä vuoksi asetusehdotuksen sääntely olisi todennäköisesti osittain päällekkäistä nykyisen kansallisen sääntelyn kanssa. Asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisikin varmistaa, ettei asetuksesta synny kansallisille viranomaisille tarpeetonta sääntelytaakkaa.

Asetusehdotuksessa asetetaan velvollisuuksia korkean riskin tekoälyjärjestelmien tuotantoketjuun kuuluville tahoille, kuten järjestelmien tuottajille, jakelijoille ja maahantuojille, sekä järjestelmien käyttäjille. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että julkisen sektorin elin voi toimia useassa asetusluonnoksessa mainitussa roolissa, kuten tekoälyjärjestelmän tuottajana, käyttäjänä tai mahdollisesti myös tekoälyjärjestelmiä valvovana tahona. Viranomaisiin kohdistuvat velvollisuudet asetusehdotuksen nojalla riippuvat siitä, missä roolissa viranomainen kulloinkin toimii. Asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisi huomioida näiden roolien moninaisuus ja tarkastella julkiseen sektoriin kohdistuvaa sääntelyä kokonaisuutena.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useammassa lausunnossaan (PeVL 7/2019 vp; PeVL 70/2018 vp; PeVL 62/2018 vp; PeVL 78/2018 vp) nostanut esiin tarpeen selvittää automaattiseen päätöksentekoon liittyviä valtiosääntöisiä kysymyksiä, joihin ei ole esitetty perustuslakivaliokunnan lausuttavana olevissa hallituksen esityksissä riittäviä ratkaisuja oikeusturvan ja hyvän hallinnon sekä virkavastuun toteuttamiseksi. Oikeusministeriössä ja valtiovarainministeriössä on käynnistetty julkisen hallinnon automaatiota ja tietojärjestelmiä koskevan yleissääntelyn valmistelu keväällä 2021. EU:n asetusehdotus on merkityksellistä myös kansallisen yleissääntelyn valmistelun osalta. EU:n asetusehdotus ei kuitenkaan vastaa perustuslakivaliokunnan nostamiin huomioihin, vaan niitä on mahdollista ottaa huomioon kansallisen sääntelyn valmistelussa.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä arvioida tarkemmin asetuksen yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia tulevaisuudessa.

E 62/2021 vp

Komission tiedonanto eurooppalaisesta lähestymistavasta tekoälyyn sisältää päivitetyn tekoälyn koordinoidun suunnitelman. Koordinoidussa suunnitelmassa asetetaan tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla tuetaan tekoälyn käyttöä julkisella sektorilla. Valtiovarainministeriö korostaa Suomen kannassa olevaa mainintaa siitä, että EU-tason toimien tulee tukea julkisen hallinnon digitalisaatiota. Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että koordinoidussa suunnitelmassa mainittujen toimenpiteiden vaikutuksia on jatkokäsittelyssä arvioitava monipuolisesti ja kattavasti.

Maria Kekäläinen
Neuvotteleva virkamies
Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto