16.6.2021
Lahikainen Eeva

Eduskunnan talousvaliokunta (TaV)

U 28/2021 vp
Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi

FA kannattaa innovaatioita edistävää tekoälysääntelyä

- Komission tekoälyä koskevan sääntelyn tavoitteet ovat kannatettavia, mutta sääntelyvaatimuksissa on kiinnitettävä vielä huomiota innovaatioiden edistämiseen. Vaatimusten on oltava oikeasuhteisia eikä niiden tule muodostaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa.
- Riskiperusteinen sääntely on kannatettavaa, mutta korkean riskin käyttötarkoitukset edellyttävät vielä tarkennusta ja tarvittaessa suhde muuhun toimialakohtaiseen lainsäädäntöön on täsmennettävä.
- Asetuksen sisältämiä käsitteitä ja määritelmiä on tarkennettava. Erityisesti ehdotettu tekoälyn määritelmä on liian laaja.
- Tekoälysääntelyyn liittyvän viranomaisvalvonnan järjestämisessä on ensiarvioisen tärkeää eri viranomaisten välisen koordinaation sekä riittävän resursoinnin ja osaamisen varmistaminen.

Komission esitys tekoälyn harmonisoidusta EU-sääntelystä on finanssialan kannalta erittäin tärkeä. Finanssialan toimijat hyödyntävät jo nykyisin erilaisia tekoälyyn pohjautuvia ratkaisuja, ja on oletettavaa, että tulevien vuosien aikana näitä kehitetään ja käyttöönotetaan kiihtyvällä tahdilla esimerkiksi asiakaspalvelun ja -kokemuksen parantamiseksi sekä liiketoiminnan tehokkuuden lisäämiseksi ja vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi.

Lähtökohtaisesti FA kannattaa valtioneuvoston U-kirjelmässä ehdotettua Suomen kantaa tekoälyn harmonisoidusta sääntelystä, mutta haluaa kiinnittää huomiota vielä erityisesti seuraaviin seikkoihin.

1. Tavoitteet kannatettavia, mutta vaatimuksissa kiinnitettävä vielä huomiota innovaatioiden edistämiseen

Komission esityksen tavoitteena on muodostaa EU:sta tekoälyn kehittämiselle ja soveltamiselle suotuisa ympäristö, joka edistää investointeja ja vahvistaa kansainvälistä kilpailukykyä. Edelleen tavoitteena on lisätä luottamusta tekoälysovelluksiin ja määritellä, millä tavalla kehitetään eettisesti kestäviä ja perusoikeudet huomioivia tekoälypohjaisia tuotteita ja palveluita.

FA:n näkemyksen mukaan komission tavoitteet ovat kannatettavia ja lähtökohtaisesti tekoälyä koskeva sääntelykehikko on tervetullutta. Tekoälyyn liittyvien sääntelyvaatimusten on tuettava ja edistettävä innovaatioita. Sääntelyn ei tule luoda perusteettomia esteitä, rajoituksia tai hidasteita uusille innovatiivisille tekoälyyn pohjautuville liiketoimintamalleille. Tekoälyn kehittämiseen ja hyödyntämiseen kohdistuvien vaatimusten tulee olla oikeasuhtaisia eikä näiden tule muodostaa

tarpeetonta hallinnollista taakkaa. Digitaalisia sisämarkkinoita koskevassa sääntelyssä on myös aina varmistuttava tasavertaisista kilpailuedellytyksistä eri toimijoiden kesken.

Esimerkkinä potentiaalisesta hallinnollisesta taakasta voi mainita komission asetusehdotuksen 62 artiklan, joka koskee ilmoitusvelvollisuutta vakavista vaaratilanteista ja toimintahäiriöistä. FA pitää ensiarvoisen tärkeänä, että asetuksen valmistelun yhteydessä kartoitettaisiin toimijoiden erilaisiin ICT-liitännäisiin tapahtumiin ja loukkauksiin liittyvät raportointivelvoitteet eri säädöksissä, selvitettäisiin mahdollisuudet niiden korvaamiseen esimerkiksi EU-tason yhteyspisteen avulla ja sallittaisiin tapahtumien raportointi kaikissa tilanteissa myös englannin kielellä. Nykytilanteessa finanssialan toimijat joutuvat raportoimaan samasta tapahtumasta useaan kertaan ja usein myös eri kielillä, mikä aiheuttaa täysin tarpeettomia hallinnollisia kustannuksia, lisää väärinymmärrysten vaaraa ja pahimmillaan haittaa häiriötilanteen selvittämistä ja siitä toipumista.

Hidasteita uusien innovatiivisten liiketoimintamallien käyttöönotolle tai sovellusten ketterällä muuttamiselle voivat puolestaan aiheuttaa esimerkiksi ehdotetun asetuksen sisältämät vaatimukset korkeariskisten tekoälyjärjestelmien rekisteröinnistä EU-tietokantaan sekä niitä koskevista CE-merkinnöistä. Asetuksen neuvotteluissa on syytä varmistaa, että vaatimukset ovat tarkoituksenmukaisia ja ettei velvoitteilla hidasteta yritysten kehittämien tekoälypohjaisten järjestelmien käyttöönottoa perusteettomasti.

2. Riskiperusteisuus kannatettavaa, mutta luettelo korkean riskin käyttötarkoituksista edellyttää vielä tarkennusta

Lähtökohtaisesti FA kannattaa tekoälyn sääntelyssä riskiperusteista lähestymistapaa, jossa mahdollinen sääntely kohdistetaan erityisesti sellaisiin haitallisiin tekoälyn käyttötarkoituksiin, jotka ovat esimerkiksi turvallisuuden tai perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta riskialttiita. Korkeariskiset tekoälyn käyttötarkoitukset on lueteltu asetusehdotuksen liitteessä III. Komission korkeariskisiksi määrittelemistä tekoälyn käyttötarkoituksista ovat finanssialan näkökulmasta keskeisiä erityisesti biometrinen tunnistaminen sekä luottokelpoisuuden arviointi.

Luottokelpoisuuden arvioinnin osalta asetuksen jatkoneuvotteluissa on kiinnitettävä huomiota sääntelyn selkeyteen, laajuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Asetusehdotuksen perusteella on epäselvää, miltä osin luotonmyöntöprosessissa ja sen taustalla hyödynnettävät erilaiset järjestelmät, esimerkiksi tekoälyä hyödyntävät vakuusarvioinnin työkalut, luokiteltaisiin korkeariskisiksi käyttötarkoituksiksi.

Lisäksi komissio pitää esityksessään korkeariskisenä *tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäviksi viranomaisten toimesta tai viranomaisten puolesta sen arviointiin, ovatko luonnolliset henkilöt oikeutettuja julkisen avun etuuksiin ja palveluihin, sekä tällaisten etuuksien ja palvelujen myöntämiseen, vähentämiseen, peruuttamiseen tai takaisin perimiseen*. Asetusehdotus on tältä osin tulkinnanvarainen ja epäselvä, ja asetusehdotusta ja sen soveltamisalaa on kansallisten erityispiirteiden huomioimiseksi tarkennettava asetuksen jatkoneuvotteluissa. Vakuutustoimintaa ei ole mainittu korkeariskisten käyttötarkoitusten luettelossa, mutta suomalaisen finanssialan osalta edellä mainittu käyttötarkoitus viittaa lakisääteisten vakuutusten toimeenpanoon. Suomessa

finanssialan toimijat hoitavat julkista hallintotehtävää sekä käyttävät julkista valtaa sekä vahinkovakuutusyhtiöissä että työeläkeyhtiöissä toisin kuin muualla Euroopassa. Laajasti tulkiten komission esittämän sääntelyn vaatimukset ulottuisivat Suomessa myös esimerkiksi lakisääteiseen liikennevakuutukseen, mikä olisi ongelmallista EU:n sisämarkkinoiden tasapuolisten kilpailuolosuhteiden näkökulmasta. Muualla Euroopassa liikennevakuutusta ei katsota julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi.

Finanssialan osalta on myös huomioitava, että alan toiminta on jo tarkkaan säänneltyä ja valvottua esimerkiksi riskienhallinnan osalta. Luottolaitosten osalta sektorikohtainen lainsäädäntö on huomioitu komission asetusehdotuksessa niin, että komission esittämät korkeariskisiin käyttötarkoituksiin liittyvät velvoitteet on ainakin osittain mahdollista sisällyttää luottolaitoksilta jo muutoinkin edellytettäviin riskienhallintaa koskeviin menettelyihin ja prosesseihin. Tekoälyä koskevan asetuksen EU-neuvotteluissa on kuitenkin korkeariskisten käyttötarkoitusten lopullinen soveltamisala huomioiden arvioitava, miltä osin ja millä tavalla tekoälyn hyödyntämistä koskevassa asetuksessa on tarpeen huomioida myös muu mahdollinen toimialakohtainen erityislainsäädäntö, kuten vakuutustoimintaa koskeva sääntely.

3. Asetusehdotuksen määritelmät ja käsitteet edellyttävät vielä tarkennusta, erityisesti tekoälyn määritelmä on liian laaja

Asetuksen jatkoneuvotteluissa on tärkeää kiinnittää huomiota asetuksen mukaisten määritelmien ja käsitteiden selkeyteen, laajuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen. Finanssialan yritysten on soveltuvin osin peilattava asetuksen velvoitteita sekä olemassa oleviin tekoälyyn pohjautuviin järjestelmiinsä että otettava sääntely huomioon tulevissa tekoälypohjaisissa ratkaisuissaan, ja oikeusvarmuus on tässä arvioinnissa ensiarvoisen tärkeää. Esimerkiksi eri toimijoiden vastuisiin liittyvän sääntelyn on oltava selkeää ja tarkkarajaista.

Erityisesti komission ehdottama tekoälyn määritelmä edellyttää uudelleenarviointia. Tekoäly määritellään asetusehdotuksen 3 artiklassa ja sitä tarkentavassa liitteessä I, jossa luetellaan tekoälyn kehittämisessä hyödynnettävät tekniikat ja lähestymistavat. FA:n näkemyksen mukaan komission ehdottama tekoälyn määritelmä on liian laaja ja sitä tulee jatkoneuvotteluissa täsmentää. Ehdotetussa muodossaan määritelmä kattaisi sellaisia suhteellisen yksinkertaisiakin ratkaisuja ja järjestelmiä, joita ei finanssialan yrityksissä nykyisellään mielletä tekoälyn hyödyntämiseksi. Asetuksen perusteella esimerkiksi loogisia liiketoimintasääntöjä toteuttava tavanomainen ohjelmistokehitys voitaisiin jatkossa luokitella tekoälyksi. Asetusehdotuksen jatkoneuvotteluissa on tärkeää erottaa toisistaan tekoälyn, erilaisia prosesseja ja työnkulkuja automatisoivien ohjelmistorobottien (RPA) ja niiden yhteistoiminnan käsitteet.

4. Viranomaisvalvontaan tarvitaan koordinaatiota ja riittävää resursointia

Komission esityksessä tekoälyyn liittyvä viranomaistavalvonta jakautuu kansallisella tasolla eri hallinnonaloille ja viranomaisille. Finanssialan toimijoiden osalta markkinavalvonnasta vastaisi finanssialaa koskevan EU-lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomainen, mikä Suomessa tarkoittaa Finanssivalvontaa ja tietyissä tilanteissa myös Euroopan keskuspankkia. Riskinä ehdotetussa sääntelymallissa on,

että asetuksen tulkintakäytäntö ja valvonnan menettelytavat eriytyvät eri toimialojen ja viranomaisten välillä epätarkoituksenmukaisella tavalla. Asetuksen yhdenmukaisen soveltamisen ja tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi viranomaisvalvonnan järjestämisessä on ensiarvoisen tärkeää eri viranomaisten välisen koordinaation sekä riittävän resursoinnin ja osaamisen varmistaminen.

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs