FiCom ry | Asko Metsola
7.11.2022

FiComin lausunto tekoälyasetuksesta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt FiComilta lausuntoa valtioneuvoston jatkokirjelmästä eduskunnalle koskien komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act). FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

Pääviestit:

- Suomen näkemykset ovat kannatettavia.
- Tekoälyjärjestelmän määritelmän tulisi kattaa vain sellaiset järjestelmät, joita voidaan aidosti pitää tekoälynä.
- Telealan tekoälyn käyttötapaukset on sallittava jatkossakin.

Komission ehdottaman asetuksen tarkoituksena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa luomalla edellytykset tekoälyn käyttöönotolle. Alun perin ehdotettu, monin paikoin epäselvä sääntely ei kuitenkaan ollut omiaan kannustamaan tekoälykehitykseen. Tavoitteena oli vahvistaa Euroopan kilpailukykyä, mutta asetuksen toteutuminen ehdotetussa muodossa olisi tarkoittanut päinvastoin estettä tai vähintäänkin hidastetta tekoälyn kehittämiselle ja uusien toimijoiden markkinoille tulemiselle. Kuten valtioneuvoston kannassakin on aiemmin todettu, selkeä sääntelykehys, oikeudellinen varmuus sekä tasapuolinen kilpailuympäristö auttavat lisäämään kuluttajien, julkisen sektorin ja yritysten luottamusta tekoälyyn ja siten nopeuttamaan tekoälyn käyttöönottoa.

Kuten Suomen kannaksikin on ehdotettu, tekoälyjärjestelmän määritelmän tulisi kattaa vain järjestelmät, joita voidaan aidosti pitää tekoälynä. On tärkeää, että sääntelyn ulkopuolelle rajataan sääntöihin perustuvat järjestelmät (ns. sääntöpohjainen automaatio). Sääntöpohjaisen automaation määritelmä on kuitenkin valtioneuvoston kannassa määritelty liian suppeasti. Sääntöpohjaisella automaatiolla ei tarkoiteta ainoastaan järjestelmiä, jotka soveltavat ihmisen määrittämiä sääntöjä ja toimintaohjeita automaattisesti käyttämättä itse harkintavaltaa tai muuttamatta toimintalogiikkaansa. Sääntöpohjaisen automaation tulisi kattaa kaikki sääntöihin perustuvat järjestelmät riippumatta siitä, ovatko säännöt ihmisen määrittelemiä vai onko ne optimoitu datan perusteella edellyttäen, että näiden järjestelmien tuotokset ovat läpinäkyviä ja ihmisen ennakoitavissa. Järjestelmät, jotka tuottavat tuloksia läpinäkyvällä ja täysin ihmisen ennakoitavissa olevalla tavalla, tulisi sulkea pois tekoälyjärjestelmän määritelmän piiristä, koska niissä ei esiinny riskejä (esim. arvaamattomuus), joihin asetusehdotuksella on tarkoitus puuttua. Rajaus tarkentaisi tekoälyjärjestelmän määritelmää asetuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla sekä lisäisi sääntelyn oikeusvarmuutta.

Tekoälysovellukset ovat keskeisiä telealan innovaatioille, erityisesti kun siirrytään kohti virtualisoituja 5G-verkkoja. Nopeat yhteydet kiihdyttävät palveluiden ja teollisten prosessien digitalisoitumista ja mahdollistavat esineiden internetin (IoT) nopean laajentumisen. IoT-yhteyksien ja -laitteiden tuottamat

valtavat datamäärät avaavat puolestaan uusia kasvumahdollisuuksia data-analytiikkaan ja tekoälypalveluihin.

Digitaalisten verkkojen tarjoajat ottavat itse yhä enemmän käyttöön tekoälyratkaisuja, tyypillisesti parantaakseen tehokkuutta ja pienentääkseen verkkotoimintojen hiilijalanjälkeä (esim. ennakoiva ylläpito ja energiatehokkuus). Tekoälyratkaisuilla parannetaan myös kyberturvallisuutta ja asiakaskokemusta sekä mahdollistetaan entistä parempi tuote- ja palvelukehitys. Telealalla tekoälysovelluksia käytetään verkon toimintavarmuuden laaja-alaiseen parantamiseen esimerkiksi automatisoidussa poikkeamatunnistuksessa, AI-avusteisessa juurisyyanalyysissa, ennakoivassa huollossa ja korjauksessa sekä dynaamisessa kapasiteettiallokaatiossa. Tekoälysovellusten käyttö parantaa laatua loppukäyttäjälle ja lisää verkkoinvestoinneista kokonaisuudessaan saatavaa tehokkuutta. Tekoälyä käytetään lisäksi asiakaspalvelun laadun parantamiseen. Kaikki edellä mainitut käyttötapaukset on sallittava jatkossakin.

Teleala on paitsi tulevaisuuden digiyhteiskuntaa muokkaavien teknologisten innovaatioiden ytimessä, myös edelläkävijä läpinäkyvyydessä ja inkluusiossa. Tekoälyn, IoT:n ja 5G:n edistysaskeleet luovat entistä älykkäämpiä yhteyksiä. Käyttäjien luottamuksen säilyminen on ratkaisevan tärkeää, jotta nämä teknologiat voivat tarjota paremmat yhteydet kaikille. Digitaalinen yhteiskunta, jossa kaikki voivat omaksua uusia työkaluja, tarjoaa hedelmällisen maaperän jatkuvalle innovoinnille kaikilla sektoreilla.

Puheenjohtajamaa Tšekin neljännessä kompromissiehdotuksessa johdantolauseeseen 34 on lisätty esimerkkinä kriittisen infrastruktuurin turvallisuuskomponenteista viestintäantenneihin liittyvät säteilynhallintajärjestelmät (”radiation controlling systems in relation to communication antennas”). Vaikka sinänsä on ehdottoman kannatettavaa, että liitteen III 2 turvakomponentteja selvennetään, tätä esimerkkiä on tarkennettava, jotta vältetään liian laaja tulkinta siitä, mitä pidetään kriittisen digitaalisen infrastruktuurin turvallisuuskomponenttina. Oletamme, että tämän turvakomponenttiesimerkin tarkoituksena on viitata tekoälyjärjestelmiin, joiden toimintahäiriöt voivat aiheuttaa riskin ihmisten terveydelle nostamalla antennin säteilytasoa säädetyn EMF-turvarajan (sähkömagneettisen kentän turvaraja) yli. Muotoilua on kuitenkin helppo tulkita laajemmin siten, että se ulottaisi soveltamisalaan kaikki tekoälyjärjestelmät, jotka vaikuttavat antennien kapasiteettiin (ja siten "säteilyyn"), kuten esimerkiksi tekoälyjärjestelmät, jotka säätelevät radioverkon kapasiteettia energian säästämiseksi. Viittausta tulee tarkentaa jättämällä pois tekoälyjärjestelmät, jotka eivät rakenteeltaan pysty ylittämään turvallisuusrajoja, koska niitä ei ole syytä merkitä turvakomponenteiksi. Olisi haitallista ja asetusehdotuksen tavoitteen vastaista asettaa uusien lisävaatimusten piiriin jo käytössä olevat energiasäästävät ja säteilyä vähentävät järjestelmät, jotka eivät aiheuta haittaa ihmisten terveydelle.

Kokonaan kiellettävien tekoälyjärjestelmien määrittelyn tulee olla valtioneuvoston U-kirjelmässä U 28/2021 vp esitetyn mukaisesti selkeää, tarkkarajaista ja oikeasuhtaista. Korkean riskin tekoälyjärjestelmien määritelmä on tarkentunut neuvotteluissa, mutta se on vieläkin tulkinnanvarainen. Korkean riskin käyttötapauksiin kohdennettavan sääntelyn soveltamisalan tulee olla selkeä, oikeasuhtainen ja perusteltu.

Asetuksessa säädetään lukuisista korkean riskin tekoälyjärjestelmille asetettavista vaatimuksista, joiden todellisista vaikutuksista ei ole tehty riittävää arviointia ja joiden asianmukaisuuden määritelmä jää hämäräksi. Ilmoitusviranomaisille sekä vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksille ehdotetaan mittavia

uusia tehtäviä, joiden aiheuttamien kustannusten yhteiskunnallisia vaikutuksia ei ole huomioitu. Komission esittämiä euromääräisiä arvioita ei ole avattu, arviointia yleiskäyttöisen tekoälyjärjestelmiä koskevan sääntelyn taloudellisista vaikutuksista ei ole tehty EU-tasolla lainkaan, eivätkä lukujen taustat käy ilmi asetusehdotuksesta.

FiCom yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, kuinka jatkokäsittelyssä tulisi kriittisesti tarkastella sitä, missä määrin korkean riskin tekoälyjärjestelmille asetettavia vaatimuksia ja näiden järjestelmien tuottajille asetettavia velvollisuuksia on tarkoituksenmukaista laajentaa koskemaan yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä. Yleiskäyttöisille tekoälyjärjestelmille asetettavien vaatimusten ja näitä järjestelmiä tuottavien toimijoiden velvollisuuksien tulee olla oikeasuhtaisia. Asetusehdotuksessa tulee pyrkiä täsmentämään, milloin yleiskäyttöisistä tekoälyjärjestelmistä voi tulla korkean riskin tekoälyjärjestelmiä ja mitkä ovat yleiskäyttöisten tekoälyjärjestelmien tuottajien vastuut suhteessa korkean riskin järjestelmien tuottajiin.

Komissio ehdotti alun perin, että sille siirretään laajasti valtaa antaa delegoituja säädöksiä määräämättömäksi ajaksi sekä täytäntöönpanovaltaa tiettyjen määriteltyjen asioiden osalta. Asetusehdotuksesta on Tšekin EU-puheenjohtajuuskaudella poistettu komission mahdollisuus muuttaa täytäntöönpanosäädöksillä asetuksen liitettä I tekoälytekniikoista, jotka tulisi ottaa tekoälyjärjestelmän määritelmässä huomioon, mutta säilytetty komissiolle mahdollisuus täytäntöönpanosäädöksillä täsmentää koneoppivien ja logiikka- ja tietopohjaisten lähestymistapojen teknisiä elementtejä. Kuten valtioneuvoston kannassakin todetaan, on epäselvää, mitä kyseiset tekniset elementit kattaisivat komission täytäntöönpanosäädöksissä. Komissiolle on myös lisätty mahdollisuus täsmentää täytäntöönpanosäädöksin yleiskäyttöistä tekoälyä koskevia vaatimuksia. Valtioneuvosto on aiemmin aiheellisesti nostanut esiin delegoitavan säädösvallan ja täytäntöönpanovallan tarkoituksenmukaisuuden sekä sääntelyn ennakoitavuuden eri toimijoille. Nyt tehdyt muutokset ovat askel oikeaan suuntaan, mutta komissiolle ehdotetut valtuudet herättävät silti huolta. Sääntelyn ennakoitavuuden kannalta on tärkeää, että komissiolle annettavia toimivaltuuksia arvioidaan kriittisesti.

Säädösten ja säädösehdotusten keskinäisriippuvuuden vuoksi sääntelyä tulisi arvioida kokonaisuutena EU-lainsäädännön laadun, selkeyden ja toimivuuden kannalta. Useisiin toimijoihin kohdistuu tulevaisuudessa lukuisista muista säädöksistä johtuvia velvoitteita, jolloin säädöskokonaisuudella voi olla jo kilpailullisiakin vaikutuksia. Asetus ei saa johtaa ylisääntelyyn.