VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Lausunto

19.9.2023

VN/941/2023
VN/941/2023-VM-56

Hallintovaliokunta

U-jatkokirjelmä; komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act)

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa U-jatkokirjelmästä, joka koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (U 28/2021 vp). Valtiovarainministeriö on ollut mukana jatkokirjelmän valmistelussa ja yhtyy siinä esitettyyn, sekä toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Tekoälyllä on merkittävää potentiaalia tehostaa ja parantaa julkisen hallinnon toimintaa sekä julkisten palveluiden tuottamista. Valtiovarainministeriö toteaa, että neuvottelujen edetessä on keskeistä, että tekoälyn ja korkeariskisten tekoälysovellusten määritelmät ovat riittävän selkeitä ja tarkoituksenmukaisia. Tekoälyjärjestelmien hyödyntämisestä ei tulisi aiheutua tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että uutta lainsäädäntökehystä ei tulisi soveltaa yksinkertaisiin järjestelmiin. Tällaisesta sääntöpohjaisesta automaatiosta hallintoasioiden päätöksenteossa säädetään 1.5.2023 voimaan tulleella yleislainsäädännöllä. Sääntöpohjaiseen automaatioon ei liity samanlaisia riskejä kuin yleisesti tekoälyksi ymmärretyissä autonomisissa järjestelmissä, koska automaation lopputulos on säännöt määritelleiden henkilöiden ennalta tiedettävissä. Lisäksi sääntöpohjaisen automaation toimintaperiaatteet voidaan dokumentoida niin, että lainmukaisuus voidaan todentaa ja virkavastuu kohdentaa.

Asetuksen noudattamisen valvonta olisi kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vastuulla. Jäsenvaltioilla tulisi olla riittävästi liikkumavaraa asetuksen mukaisten viranomaistehtävien järjestämiseen, koska jäsenvaltioiden julkiset hallinnot on järjestetty eri tavoin. Lisäksi nykyisen komission aikana on annettu ja tullaan antamaan tekoälyä koskevan sääntelyn lisäksi useita muita digitalisaatioon liittyviä säädöksiä (kuten datanhallinta-asetus ja data-asetus). Kokonaisuutta koskevien viranomaistehtävien järkevällä organisoinnilla voidaan saavuttaa synergia- ja kustannushyötyjä.

Korkean riskin tekoälyjärjestelmien luetteloa ei pääsääntöisesti tulisi laajentaa neuvoston yleisnäkemyksestä, ja sääntelyn toimivuuden kannalta sen tulisi olla mahdollisimman selkeä ja täsmällinen. Tästä syystä valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että ”välttämättömien julkisten palveluiden ja etuuksien” kategoria korkean riskin tekoälyjärjestelmien luettelossa on tarkkarajainen, eikä saisi kattaa muuta kuin nimenomaisesti välttämättömät palvelut ja etuudet. Sääntelyehdotuksen taustalla lienevät monissa Euroopan maissa paljastuneet väärinkäytökset, kuten Alankomaiden ns. lapsilisäskandaali (*Toeslagenaffaire*), ja näiltä osin valtiovarainministeriö ymmärtää tarpeen sääntelylle. Euroopan parlamentin kannassa ”välttämättömien palveluiden” käsitettä on kuitenkin laajennettu huomattavasti, ja sellaisia olisivat myös esimerkiksi internet-liittymät, joita yleensä

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Valtiovarainministeriö PL 28 00023 Valtioneuvosto	Snellmaninkatu 1 A Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.vm@gov.fi

tarjoavat yksityiset toimijat. Jos tällaiset palvelut halutaan lukea mukaan korkean riskin tekoälyjärjestelmien luetteloon, olisi niistä vähintään käytettävä selkeitä määritelmiä sekä arvioida tällaisen sääntelyn vaikutuksia markkinoihin. Komissio voisi joka tapauksessa lisätä käyttötarkoituksia korkean riskin tekoälyjärjestelmien luetteloon, jos olosuhteet sitä edellyttävät.

Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena tarkastella neuvotteluiden kuluessa, onko pienille luotonantajille komission ehdotuksessa ja neuvoston yleisnäkemyksessä suunnattu helpotus korkean riskin tekoälyjärjestelmille asetettavista vaatimuksista tarkoituksenmukainen ottaen huomioon kulutusluotoista ja pienlainoista aiheutuvat velkaongelmat kotitalouksille, sekä rahoitussektorin toimijoiden tasapuolisten kilpailuedellytysten edistäminen.

Täysin kiellettyjen tekoälyn käyttötarkoitusten luettelon tulisi olla tarkoituksenmukainen ja perusteltu. Euroopan parlamentti on ehdottanut tekoälyä käyttävän, reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen täyskieltoa, sekä rajoituksia siihen, milloin ja miten jälkikäteistä etätunnistamista olisi mahdollista käyttää. Valtiovarainministeriö toteaa, että tekoälyä pitäisi voida hyödyntää Tullin toiminnassa biometrisessa etätunnistamisessa, sekä reaaliaikaisena että jälkikäteisenä. Tämä on keskeistä EU:n tullilainsäädännön ja pakotteiden valvonnan kannalta. Tavara- ja matkustajaliikenteen toimiva valvonta edellyttää erityisesti reaaliaikaista tunnistamista.

Tullin henkilötietojen (ml. biometristen tietojen) käsittelystä on säädetty tarkemmin henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa, ja Tullin mahdollisuudesta käyttää teknistä valvontaa laissa määritellyillä alueilla on säädetty tullilain 28 §:ssä. Teknisen valvonnan alueita ovat esimerkiksi matkustajaterminaalit, tavaraliikenteen varastot ja rajanylityspaikat. Teknistä valvontaa käytetään avustavana välineenä, eli se ei voi itsenäisesti esimerkiksi langettaa seuraamuksia. Teknisen valvonnan sääntelykehyksessä on otettu huomioon valtiosääntöoikeudelliset ja tietosuojaoikeudelliset puitteet.

Valtiovarainministeriö katsoo, että julkiseen EU:n laajuiseen tietokantaan ei tulisi velvoittaa rekisteröimään yhteiskunnan kannalta kriittisiä korkean riskin tekoälyjärjestelmiä tavalla, joka voi vaarantaa niiden turvallisuuden. Tällaisia tekoälyjärjestelmiä olisivat lainvalvonnan järjestelmien lisäksi myös kriittisen digitaalisen infrastruktuurin tekoälyä käyttävät turvallisuuskomponentit. Kriittistä digitaalista infrastruktuuria olisivat luultavasti monet Valtorin viestintä- ja tietoliikennepalvelut sekä turvallisuusverkkopalvelut. Ylipäätään ei ole ollut selkeää, mikä olisi tällaisen digitaalisen infrastruktuurin turvallisuuskomponentti, ja yleisnäkemyksessä määritelmää onkin pyritty Suomen aloitteesta täsmentämään niin, että kyse olisi infrastruktuurin fyysistä turvallisuutta koskevista komponenteista, ei kyberturvallisuuskomponenteista. Julkisen hallinnon kyberturvallisuudesta säädetään jo mm. CER- ja NIS2-direktiiveissä, joiden kansallinen toimeenpano on meneillään.

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että Euroopan parlamentin kanta eroaa merkittävästi sekä komission ehdotuksesta, että neuvoston yleisnäkemyksestä. Yleisnäkemyksessä on kuitenkin tehty monia merkittäviä parannuksia komission ehdotukseen. Valtiovarainministeriö korostaa valtioneuvoston kantaa, että Suomen tulisi pääasiassa edistää neuvoston yleisnäkemyksen muotoiluja kolmikantaneuvotteluissa.

Antti Helin

neuvotteleva virkamies, JulkICT-osasto

Anna-Mari Wallenberg

erityisasiantuntija, JulkICT-osasto

Liitteet

Jakelu hallintovaliokunta

Tiedoksi