Utlåtande KoUU 40/2018 rd– SRR 7/2018 rd

Kommunikationsutskottet

Statsrådets redogörelse om informationspolitiken och artificiell intelligens

Sivistysvaliokunnalle

INLEDNING

Remiss

Statsrådets redogörelse om informationspolitiken och artificiell intelligens (SRR 7/2018 rd): Ärendet har remitterats till kommunikationsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:
- direktör Minna Karvonen, undervisnings- och kulturministeriet
- kommunikationsråd Anne Miettinen, kommunikationsministeriet
- specialsakkunnig Mikko Aaltonen, justitieministeriet
- handelsråd Antti Eskola, arbets- och näringsministeriet
- specialsakkunnig Olli-Pekka Rissanen, finansministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- chef Ella Bingham, Aalto-universitetet
- biträdande professor Teemu Roos, Helsingfors universitet
- biträdande professor Minna Ruckenstein, Konsumentforskningscentralen
- generaldirektör Olli-Pekka Heinonen, Utbildningsstyrelsen
- data- och kunskapsdirektör Juha Kenraali, Transport- och kommunikationsverket
- CEO Mika Vehviläinen, Cargotec Abp
- verkställande direktör Mikko Alasaarela, Inbot Ab
- chefsforskare Raija Koivisto, Teknologiska forskningscentralen VTT Ab
- chefsjurist Jussi Mäkinen, Teknologiindustrin rf
- jurist Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- verksamhetsledare Marko Forsblom, Älykkään liikenteen verkosto - ITS Finland ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Aalto-universitetet
- framtidsforskare Risto Linturi, R. Linturi Oyj
- Electronic Frontier Finland - Effi ry
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
- Combient Oy
- Fimmic Oy.

Inget yttrande av
- TIEKE Utvecklingscentralen för Informationssamhälle rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Utskottet anser att redogörelsen om informationspolitiken och artificiell intelligens är ett välkommet initiativ till debatt. Utskottet välkomnar också att redogörelsen enligt erhållen utredning har beretts i brett och öppet samarbete med olika aktörer. Vid det fortsatta arbetet och vid beredningen av färdplanen som nämns i redogörelsen är det viktig att få mer konkret innehåll och precision i redogörelsens mål och de åtgärder som behövs.

Med avseende på Finland och finländska företag erbjuder digitalisering, ett mer effektivt utnyttjande av information och artificiell intelligens nya möjligheter. Artificiell intelligens är redan i dag närvarande i många myndigheters och företags funktioner och i de tjänster som de erbjuder. Enligt redogörelsen är det med hjälp av artificiell intelligens möjligt att effektivisera beslutsfattandet och bland annat sträva efter att finna nya sätt för människor att medverka i samhället.

I fråga om att utveckla och utnyttja artificiell intelligens efterlyser utskottet mod och snabba åtgärder. Samtidigt bör man ändå utvärdera och vara medveten om eventuella risker med att utnyttja artificiell intelligens. Särskilt viktigt för att nå redogörelsens mål är det att den offentliga och privata sektorn under de närmaste åren kan ingå ett smidigt samarbete för att utveckla informationspolitiken och den artificiella intelligensen och för att genomföra de gemensamma målen.

Utskottet menar att det i fortsättningen behövs aktiva insatser för att finna den roll och de tillämpningsobjekt där Finland kan utnyttja möjligheterna med att utveckla artificiell intelligens. Finland bör inte nöja sig med att enbart använda artificiell intelligens som utvecklats på annat håll. Snarare bör vi gå in för en stark medverkan också i att utveckla artificiell intelligens och att finna nya sätt att utnyttja den. Utskottet anser att information jämte kompetens kan bli en styrka och en faktor som stärker Finlands konkurrenskraft betydligt, om vi går in med tillräckliga satsningar i det här skedet. Om vi inte satsar nu, kan det vara svårt att senare knappa in på det försprång som de andra lyckats få.

För att främja och effektivisera informationens användbarhet är det viktigt att satsa stort på kvalitet i produktionen av information, på informationens tillgänglighet och på kompatibiliteten. Det är ytterst välkommet, menar utskottet, att information som är kritisk för samhället enligt redogörelsen kartläggs och identifieras, och att man säkerställer tillgången, skyddet och kontinuiteten. Dessutom fäster utskottet uppmärksamhet vid betydelsen av informationens kvalitet.

Redogörelsen har som utgångspunkt en informationspolitik baserad på européernas etiska värderingar och bland annat säkerhet i hanteringen av information och förbättring av konkurrenskraften. Det är motiverat, anser utskottet. Särskilt viktigt är det att beakta aspekter relaterade till skyddet för privatlivet.

I informationspolitik och i åtgärder som gäller artificiell intelligens bör man sträva efter att Finland ska bli attraktivt som investeringsobjekt och som en plats för affärsverksamhet. Här ska det inte bedrivas en politik eller uppställas sådana krav som mer än nödvändigt försvagar det finländska näringslivets konkurrenskraft. Utskottet understryker att detta bör eftersträvas också i fråga om påverkan och lagberedning på EU-nivå. Vid det fortsatta arbetet med redogörelsen är det också viktigt att beakta att det inte i de inhemska linjevalen får utföras arbete som överlappar eller rent av motarbetar åtgärder inom EU. Genom föregripande och teknikneutral reglering som öppnar upp möjligheter kan vi främja såväl inhemska innovationer och investeringar som intresset för Finland hos kapital och kompetens från utlandet.

Enligt erhållen utredning är Finland för närvarande i fråga om kompetens relaterad till artificiell intelligens i många avseenden ett starkt land i sin storleksklass. Men det satsas väldigt kraftigt på artificiell intelligens runtom i världen, och enbart att behålla den nuvarande ställningen kräver i framtiden extra satsningar. Finland är ett litet land med begränsade resurser i ekonomiskt hänseende och även i övrigt. Därför kan allt inte göras från första början i Finland, och med tanke på den allmänna nyttan är det nödvändigt att utöver allmän utveckling kartlägga de främsta fokusområden där det är realistiskt att tänka sig att Finland kan agera föregångare och som det således lönar sig att satsa särskilt på. Ett exempel kan för Finlands del vara för näringslivet starka tillämpningsområden.

Utskottet ser det som viktigt att Finland deltar aktivt i att utveckla standarder i anslutning till artificiell intelligens.

Tillgång till information

Stora datamaterial är numera råmaterial för utveckling av olika typer av e-tjänster och även en del av tekniken för artificiell intelligens, såsom olika metoder för maskininlärning, behöver för att fungera en betydande mängd data och information av hög kvalitet.

Utskottet efterlyser underlättande av utnyttjandet av data och information och påpekar behovet av att bedöma genom vilka metoder data skulle kunna utnyttjas effektivare och med större spridning. Det är angeläget att finna olika sätt att underlätta insamlingen och utnyttjandet av data och information till den del det är möjligt då man beaktar aspekter relaterade bland annat till skydd för privatlivet och affärshemligheter. Utskottet efterlyser i det fortsatta arbetet efter redogörelsen vikten av att finna och utveckla modeller genom vilka information kan delas och användas för olika godtagbara syften antingen genom avtal eller vid behov genom uttrycklig lagstiftning.

Utskottet menar att den data som den offentliga sektorn förfogar över fortsatt bör tas i öppen användning på bred front. Vidare bör vi sträva efter att definiera information som finns i den privata sektorns besittning och som är viktig för samhällsutvecklingen och vars utnyttjande i större skala kan främjas. Företagen bör kartlägga och ordna upp den data de förfogar över och utveckla sina datasystem i termer av interoperabilitet.

Att främja utvecklingen av MyData-principen är också ett mål värt att stödja, anser utskottet. Individens rätt att hantera sina egna uppgifter, förmedla data till andra användningsobjekt och att ut-

nyttja information i större skala bör stärkas så att information också på detta sätt fås i bredare användning.

Utskottet understryker vikten av de plattformar som tillverkats på annat håll när det exempelvis av ekonomiska skäl är nödvändigt i praktiken. Data är förutsättningen för att artificiell intelligens ska kunna fungera, och vissa stora internationella aktörer har redan genom stora datalager en mycket central ställning på marknaden. De stora internationella aktörernas plattformar kan i viss användning vara det ekonomiskt enda förnuftiga alternativet eftersom kostnaderna för att skaffa data annars kan bli för höga.

Etiska synvinklar

Redogörelsen framställer som konkurrensfördel och ett slags modell för Finland att artificiell intelligens utvecklas och används på ett etiskt hållbart sätt. I Europa och i Finland har det i fråga om bland annat skydd för privatlivet gjorts centrala avgöranden som delvis avviker från exempelvis Förenta staterna och Kina och som uppställer striktare begränsningar för att utnyttja information som kan kopplas till personer.

Utskottet ser det som motiverat att det vid utvecklingen av informationspolitiken och i synnerhet i fråga om artificiell intelligens utarbetas gemensamma nationella principer för en miniminivå. Samtidigt måste det dock beaktas att många branscher redan har delvis olikartade etiska regelverk som borde gå att beakta vid beredningen av principerna. En utmaning vid utarbetandet av etiska principer är att göra dem tillräckligt konkreta och precisa med avseende på den praktiska tillämpningen. Utskottet framhåller att också vid skapandet av de etiska principerna är det viktigt att beakta att de inte får begränsa utvecklingen av tjänsterna mer än nöden kräver.

Utskottet vill betona att särskilt i fråga om automatiska myndighetsbeslut som utnyttjar artificiell intelligens bör det säkerställas att medborgarnas grundläggande rättigheter och rättssäkerhet tillgodoses. Utskottet ser också i fortsättningen definitionen av ansvarsfrågorna som mycket viktig för situationer där artificiell intelligens har fastnat för en viss lösning genom lösningsmodeller som uppstår via självständigt lärande.

Genom artificiell intelligens kan stora datamassor utnyttjas för helt nya syften. Ur stor datamängd kan det till exempel gå att få reda på information och prognoser om personer som sannolikt på olika sätt är i behov av hjälp från samhället. Utskottet ser det som viktigt att nya typer av skapande och utnyttjande av information som detta också förses med etiskt hållbara modeller för verksamheten och utnyttjandet.

Att skydd för privatlivet och datasekretess tillgodoses bör säkerställas på det sätt som den gällande regleringen kräver. För de som utvecklar e-tjänster och artificiell intelligens är en grund för hantering av information baserad på personligt samtycke ett tungt förfarande med avseende på utvecklingen av tjänsterna och insamling av stora datamängder. Särskilt för nya företag kan insamlingen av data innebära stora utmaningar eftersom människor inte nödvändigtvis är villiga att ge sitt samtycke till företag som de inte känner till. Därför bör också användningen av personuppgifter i fortsättningen bedömas med omsorg utifrån i vilken utsträckning och genom vilka metoder uppgifterna på grundval av EU:s dataskyddsförordning kan användas också för sekundära

syften som saknar koppling till det ursprungliga användningssyftet. Det bör till exempel bedömas i vilken utsträckning personuppgifter kan utnyttjas för nya användningsändamål exempelvis genom att anonymisera uppgifter innan de lämnas ut.

Utskottet understryker behovet av att utarbeta etiska regler också för användning av profilering av personer baserad på artificiell intelligens.

Det är mycket angeläget, menar utskottet, att det fortsatta arbetet med redogörelsen både i fråga om allmän informationspolitik och främjande av artificiell intelligens beaktar de medborgargrupper som av olika orsaker inte förmår eller exempelvis på grund av betalningsanmärkning inte kan utnyttja olika e-tjänster självständigt.

Att genomföra försöken

Utskottet anser att vi redan nu djärvt och utan dröjsmål bör gå in för praktiska försök med utnyttjande av artificiell intelligens, baserade på tillräcklig riskbedömning. I det inledande skedet kan exempelvis småskaliga försök ge erfarenheter av fördelarna med att utnyttja artificiell intelligens, fungerande praxis och tillämpningsobjekt men även risker.

Utskottet understryker att särskild uppmärksamhet bör ägnas också det praktiska utnyttjandet och spridandet av de erfarenheter och lärdomar som försöken resulterar i, för att all tänkbar nytta av försöken ska kunna utvinnas även i praktiken.

Lagstiftningens funktion och undanröjande av utvecklingshinder

Utskottet konstaterar att i regleringen av branschen för artificiell intelligens, som befinner sig i ett utvecklingsskede, bör det beaktas att det inte nödvändigtvis är ändamålsenligt att en bransch som ännu håller på att utvecklas och programvara som ännu söker sin form regleras alltför strikt och detaljerat. Men lagstiftningen bör ändå ställa upp de spelregler som rättssäkerhet och förutsägbarhet förutsätter för utnyttjandet av artificiell intelligens, även om etiska standarder och självreglering i praktiken i mycket hög grad skulle definiera verksamheten.

Utskottet ser det som viktigt att det i fråga om lagstiftningen för olika områden utvärderas huruvida regleringen för närvarande innehåller onödiga hinder för att främja utnyttjandet av information, utveckla databaserade tjänster och artificiell intelligens och företagens inträde på marknaden. Utskottet anser det vara ytterst positivt att redogörelsen tar upp målet att avskaffa hinder för utvecklingen och användningen av den nya tekniken och möjliggöra snabb tillgång till marknaden och innovationer. Också här betonar utskottet behovet av snabba fortsatta åtgärder. Sektorn och tekniken utvecklas runtom i världen så pass snabbt att det sannolikt redan under de närmaste åren i hög grad definieras vilka parter som exempelvis drar mest ekonomisk nytta av artificiell intelligens.

Både i fråga om informationspolitik och utveckling av artificiell intelligens fäster utskottet uppmärksamhet vid den i fråga om många fall av hantering av information lovande regleringen jämte tolkningar av utnyttjandet av tekniken med blockkedjor. Blockkedjor kan utnyttjas i en mångfald olika sammanhang och en blockkedja kan vara en pålitlig partner också vid utnyttjandet av arti-

ficiell intelligens och sakernas internet (IoT). Enligt en utredning som utskottet tagit del av vid utfrågningen av sakkunniga är det ofta nödvändigt med elektroniska värdetransaktioner i offentliga blockkedjor och även vid utnyttjande av artificiell intelligens. Enligt erhållen utredning bildar dock Skatteförvaltningens skattetekniska riktlinjer från 2018 för kryptovalutor och olika informationsbärare ett betydande hinder för att i Finland utnyttja och utveckla offentlig blockkedjeteknik och delvis också artificiell intelligens och IoT-tillämpningar som använder blockkedjor. Bedömt enligt utredningen ser det i fråga om finländska företag ut att vara fråga om ett uppenbart konkurrenshinder i relation till företag i många andra länder. Utskottet föreslår att kulturutskottet i sitt utlåtande ska avkräva statsrådet en skyndsam utredning av ärendet och att den skattemässiga situationen ska klargöras och korrigeras i en riktning som bättre gynnar utvecklingen av tjänster, för att kompetensen och företagen inom blockkedjebranschen, artificiell intelligens och IoT-världen inte ska flytta till utlandet och ta med sig de fördelar som kan utvinnas ur tekniken.

Insyn

I fråga om artificiell intelligens betonar utskottet särskilt betydelsen av öppenhet i den artificiella intelligensens funktion och ansvarsfull utveckling och användning. Den artificiella intelligensens algoritmer och grunderna för de avgöranden som artificiell intelligens gör bör vara tillräckligt öppna och tydliga för att programvarans verksamhet också ska kunna övervakas och för att alla slag av missbruk och oförutsägbara effekter ska kunna förebyggas. Bland annat utveckling av öppenhet i algoritmerna är således mycket viktigt i fortsättningen.

Men utskottet vill ändå fästa uppmärksamhet vid att den artificiella intelligens som används i dag enligt erhållen utredning i betydande utsträckning baserar sig på så kallad djup maskininlärning. Viktigare än algoritmerna för att förklara de beslut och val som artificiell intelligens gör är i så fall den information som har använts för att bygga upp den artificiella intelligensen. I en sådan artificiell intelligens kan det vara utmanande att ge en transparent gestaltning av grunderna för enskilda avgöranden, vilket framför allt framhäver betydelsen av att övervaka verksamheten och å andra sidan de krav som ställs på utvecklingen av artificiell intelligens.

Utskottet poängterar också behovet av att utveckla tillsynsmyndigheternas kompetens inom området för artificiell intelligens för att identifiera olika slags risker och för att möjliggöra en fortlöpande uppföljning av verksamheten. Också för att testa och bedöma artificiell intelligens bör det utvecklas metoder för att säkerställa att de fungerar på önskat sätt.

Utskottet ser det som viktigt att vid utveckling och utnyttjande av artificiell intelligens på alla sätt sträva efter att bevara förutsättningarna för att så öppet som möjligt kunna bedöma de faktorer som ligger som grund för de beslut som fattas genom artificiell intelligens. Det är särskilt viktigt i fråga om beslut som myndigheterna fattar i frågor som gäller medborgarnas och företagens rättigheter och skyldigheter.

Synpunkter på transportsektorn

Transportsektorn befinner sig i en intressant utvecklingsfas där ett mer effektivt utnyttjande av information framhävs i transportsystemets funktion, utbudet på transporttjänster blir mångsidigare, infrastrukturen för transporter och fordonens teknik utvecklas och automationen tilltar.

Utnyttjande av information och artificiell intelligens kommer sannolikt att ha en rätt betydande roll vid utvecklingen av transportsystemet och färdsätten. Utskottet understryker att för att utveckla automationen i transporter är det nödvändigt att slå fast bland annat till trafiksäkerheten hänförliga grundläggande utgångspunkter med koppling till etiskt utnyttjande av artificiell intelligens och bland annat ansvarsfrågor.

Utskottet menar att utnyttjandet av information behöver utvecklas vidare i riktning mot öppna informationskontaktytor och interoperabilitet inom transportsektorn. Samtidigt bör det beaktas att strävan mot öppenhet inte får äventyra företagens konkurrenskraft och skyddet för medborgarnas privatliv.

Kommunikationssektorn och olika e-tjänster

Utskottet noterar rent allmänt att det praktiska genomförandet av informationspolitiken och utnyttjandet av artificiell intelligens oundvikligen kräver funktionssäkra och snabba kommunikationsnät av hög kvalitet.

I fråga om beslutsfattande baserat på artificiell intelligens är en central etisk fråga eventuella diskriminerande konsekvenser av artificiell intelligens. I många e-tjänster ingår redan funktioner baserade på artificiell intelligens, och utnyttjandet av artificiell intelligens i olika tjänster ökar stadigt. För de som anlitar tjänsterna kan det vara svårt att gestalta vilken del av tjänsten som består av artificiell intelligens och på vilka faktorer exempelvis beslut om att erbjuda eller inte erbjuda tjänster är baserade. I fråga om tjänster till medborgarna anser utskottet det som särskilt viktigt att för grunderna för godtagbar användning av artificiell intelligens och för de etiska principer som enligt redogörelsen ska utarbetas sträva efter att finna sådana tillvägagångssätt som förhindrar effekter som eventuellt kan diskriminera användare av tjänster som tillhandahålls genom artificiell intelligens eller andra effekter som medför orättvist bemötande. Särskilt viktigt är det att beakta effekterna av material som använder artificiell intelligens med avseende på hur beslut gjorda genom artificiell intelligens utformas.

Utskottet framhåller också den centrala betydelsen av att beakta informationssäkerhet och cybersäkerheten vid skapandet av informationspolitiken vid utvecklingen och utnyttjandet av artificiell intelligens.

Att beakta utvecklingen av IoT-världen

Utskottet noterar att betoningen av aspekter relaterade till det etiska i redogörelsen i betydande utsträckning lyfter fram frågor med koppling till skydd för privatlivet och hantering av personuppgifter. Men utskottet vill lägga emfas på att numerärt är merparten av informationen inte personuppgifter. Eftersom den europeiska lagstiftningen om personuppgifter ställer upp delvis strikta begränsningar för hantering av personuppgifter jämfört med vissa andra länder, är det ändamålsenligt att i det fortsatta arbetet satsa också på att kartlägga och främja dessa andra möjligheter att utnyttja information.

Exempelvis den data som insamlas av olika sensorer och som olika IoT-apparater utbyter sinsemellan och överhuvudtaget kommunikation mellan apparater kommer under de närmaste åren att

bilda en kvantitativt betydande del av all data och för att utnyttja denna information bör metoder efterspanas redan i detta skede.

Utbildning och forskning

Utskottet anser att artificiell intelligens redan inom en nära framtid i högst väsentlig grad kommer att stödja och effektivisera beslutsfattandet på många sektorer, och i stor skala också i arbetslivet. Därför är det viktigt att utveckla och utbilda finländarnas beredskap och kompetens att verka i samarbete med artificiell intelligens och mer allmänt i att utnyttja möjligheterna med information och digital teknik. Utskottet understryker att behovet av kompetensutveckling gäller alla medborgargrupper.

Det finns i dag en klar brist på specialkompetens när det gäller informationspolitik och artificiell intelligens, bland annat med avseende på företagens behov. Den inhemska utbildningen har inte förmått åtgärda denna brist, och inte heller från annat håll kommer det i dag tillräckligt med specialister. Det är angeläget, anser utskottet, att finna lösningar i denna fråga.

Utskottet betonar att för att målen i redogörelsen ska gå i uppfyllelse krävs det med nödvändighet också långsiktiga satsningar på forskning i branschen och stark vilja att ta fram ökade resurser.

Ansvarsfördelning för utvecklingsåtgärder

Utskottet ser det som viktigt att den huvudsakliga ansvarsfördelningen för informationspolitik och utveckling av artificiell intelligens som gäller alla förvaltningsområden definieras i statsrådet så att behörighetsgränserna mellan ministerierna inte utgör ett hinder för utvecklingsarbetet och ledningen av det. Det huvudsakliga ansvaret för utvecklingen och ledningen kan exempelvis ligga hos statsrådets kansli. Utskottet konstaterar att den part som har det huvudsakliga ansvaret också bör ha konkret beslutanderätt i fråga om genomförandet av åtgärder och mål inom olika områden. Utskottet föreslår att kulturutskottet med anledning av redogörelsen ska föreslå att riksdagen godkänner följande ställningstagande:

> *Riksdagen förutsätter att uppgifts- och ansvarsfördelningen i fråga om informationspolitik och artificiell intelligens ska definieras inom statsrådet så att behörighetsgränserna mellan ministerierna inte utgör ett hinder för utvecklingsarbetet och ledningen av det.*

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottet föreslår

> *att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Utlåtande KoUU 40/2018 rd

Helsingfors 23.1.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ari Jalonen blå
vice ordförande Markku Pakkanen cent
medlem Mikko Alatalo cent
medlem Jyrki Kasvi gröna
medlem Jukka Kopra saml
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Jani Mäkelä saf
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Sofia Vikman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.