

Asia: VN/17593/2024

## **Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia**

Helsingin kaupunki näkee ehdotetut uudet viranomaistehtävät ja niiden organisointitavan pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisena tapana järjestää tekoälyasetuksen vaatimat tehtävät, mutta esittää huolensa tehtävien resursointiin ja osaamisen kehittämiseen sekä asetuksen toimeenpanon neuvontatoimintoihin liittyen.

#### **Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia**

Lausuttavana olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa useimmat uusia viranomaistehtäviä hoitamaan esitetyt organisaatiot ovat ilmaisseet huolen asetuksen toimeenpanon vaatiman osaamisena ja resurssiensa puolesta.

Helsingin kaupunki yhtyy tähän huoleen. Tekoälyasetuksen soveltaminen vaatii muun muassa tekoälyteknologioiden, kyberturvallisuuden sekä näihin liittyvien standardien ja muiden säädösten tuntemusta. Olennainen osa tekoälyn tehokasta hyödyntämistä on saattaa lainsäädäntöä käytäntöön soveltajien kannata ymmärrettävästi ja ripeasti.

Tekoälyasetuksen muuten hyvät tavoitteet yhdenmukaisin säännöin ja eurooppalaisia arvoja kunnioittaen kehitettävistä tekoälyinnovaatioista eivät toteudu, mikäli asetusta ei tosielämässä kyetä soveltamaan eikä tälle soveltamiselle ole olemassa kansalliselta tasolta riittävää tukea. Ongelma koskee yhtä lailla sekä suomalaisten yritysten tekoälyinnovaatioita että julkisen sektorin toimintaa ja palveluinnovaatioita, mikäli viranomaisten osaaminen ja tarjolla oleva soveltamisen tuki ja neuvontatoiminnot eivät kehity riittävällä vauhdilla.

On syytä huomioida (kuten lausuttavana olevan esityksen osassa 4.2.2. ”Vaikutukset viranomaisiin” suoraan todetaan), että ”viranomaisten toiminta ei rajoitu pelkästään jälkikäteiseen neuvontaan,

vaan asetuksen tehokas täytäntöönpano edellyttää muun muassa neuvontaa ja sidosryhmäyhteistyötä, joissa tarvitaan tekoälyosaamista.”

Ennakoiva tuki asetusta ja muuta eri soveltamistilanteisiin liittyvää EU- tai kansallista sääntelyä soveltaville organisaatioille, ml. kunnat, on olennaisen tärkeää, jotta tekoälyn hyödyt saadaan aidosti jalkautumaan. Esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimisto, jolle ehdotetaan merkittäviä uusia tekoälyasetukseen liittyviä tehtäviä, on keskeisessä asemassa tietosuojavaatimusten ja tekoälyasetuksen vaatimusten yhteensovittamisessa. Tietosuojavaltuutetun toimisto ei kuitenkaan ole nähnyt valvontatehtäväänsä yhteensopivaksi esimerkiksi useiden kuntien esittämää nykyistä selkeämpää ja aktiivisempaa ohjeistus- ja neuvontatoimintaa (kuntien näkemyksiä tuotiin vahvasti esiin esim. tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen väliraportin lausunnoissa kesällä 2024).

Helsinki korostaa, että tekoälyasetuksen ja muun lainsäädännön vaatimusten toteuttamiseen ja yhteensovittamiseen tarvitaan nykyistä vahvempaa panostusta kansallisesti nimenomaan etupainotteista neuvontaa ja ohjeistamista kehittämällä.

#### **Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita**

-

#### **Lausuntonne koskien pykälä**

-

#### **Muut kommentit HE -luonnoksesta**

Tekoälyratkaisujen hyödyntäminen on viranomaisessa lainsäädännön yhteisvaikutusten avuoksi huomattavan rajattua ja se vaikuttaa negatiivisesti palvelujen tarjoamiseen viranomaisten asiakkaille. Kansallisesti säädetään hallintolaissa ja tiedonhallintalaissa automaattisista hallintopäätöksistä ja siitä, että niiden tulee perustua kokonaan ennalta määrättyihin sääntöihin. Vastaavasti Digipalvelulaissa asetetaan samanlainen ennalta määrätyn sääntöpohjaisuuden vaatimus myös palveluautomaatiolle eli esimerkiksi chatboteille. Yleisessä tietosuojasetuksessa kielletään luonnollista henkilö koskevien automaattisten yksittäispäätösten tekeminen, ellei se perustu rekisteröidyn suostumukseen, rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän väliseen sopimukseen tai lainsäädäntöön. Nämä säädökset yhdessä käytännössä estävät erilaiset tekoälyratkaisut, jossa viranomainen palvelunsa yhteydessä arvioi automaattisesti asiakkaan palveluntarvetta ja voisi ohjata asiakkaan parhaiten tälle sopivaan palveluun taikka arvioida hoidon tarvetta ja kiireellisyyttä automaattisesti.

Tekoälysäädöksen kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä olisi syytä arvioida viranomaisten tarjoamien palveluiden osalta, voidaanko niihin pääsyn yhteydessä esimerkiksi luokitella asiakkaita kiireellisyysjärjestykseen tai ohjata eri palveluihin tekoälyn tai muun automaattisen tietojenkäsittelyn ratkaisun avulla. Tällaisesta arvioinnista voitaisiin antaa myös yleissäännökset, joissa asetetaan edellytykset tällaisille palveluntarpeen arvioinneille ja ohjaukselle sekä tarpeelliset suoja-keinot niitä toteutettaessa. Tämä tehostaisi viranomaisen toimintaa, ohjaisi resursseja sinne,

missä niitä on parhaiten hyödynnettävissä ja parantaisi asiakkaan oikeussuojaa, kun tällaisten arviointien perusteista ja oikeussuojakeinoista olisi suoraan säädetty laissa.

**Jos organisaationne toimii tiedonhallintalain (906/2019) tarkoittamana tiedonhallintayksikkönä, mitkä ovat näkemyksenne hallituksen esityksen luonnoksen 4.2.6. kappaleeseen ”Tiedonhallinnan muutosvaikutukset” organisaationne koskevan tiedonhallinnan osalta?**

Kappaleessa on nostettu esiin, että tekoälyasetuksella itsellään on vaikutuksia viranomaisten tiedonhallintaan siltä osin kuin viranomaiset toimivat tekoälyjärjestelmien käyttöönottajina. Tältä osin myös kaupunkien tulee tarkastella tiedonhallinnan muutosvaikutuksia tekoälyjärjestelmien osalta. Hallituksen esityksen luonnoksen kappale 4.2.6. käsittelee kuitenkin pääosin luonnoksessa ehdotettavia uusia viranomaistehtäviä.

On kuitenkin huomionarvioista, että esimerkiksi asianhallintajärjestelmätoimittajia on Suomessa vain muutama, ja lukuisat eri viranomaiset käyttävät samaa järjestelmää. Tekoälyjärjestelmien käyttöönottoon liittyvää osaamista on tältäkin osin siten järkevää jakaa organisaatioiden kesken.

**Toimiiko organisaationne tai edustamanne yritys tekoälyasetuksen tarkoittamana toimijana, ja jos toimii, millä tavoin katsotte, että asetus ja ehdotettavat lait vaikuttavat organisaatioonne tai yritykseenne?**

Helsinki Suomen suurimpana kaupunkina on kuntasektorin tekoälykehityksen edelläkävijöitä. On odotettavissa, että Helsinki tulee olemaan myös ensimmäisten joukossa kehittämässä, kehityttämässä ja ottamassa käyttöön myös suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, joilla tavoitellaan kaupungin toiminnan ja palveluiden uudistumista.

Helsinki näkee EU- ja kansallisen tason tekoälysäätelyn kehittymisen erittäin toivottavana kehityssuuntana, jotta eurooppalaisten ja pohjoismaisten arvojen toteutuminen tekoälyä hyödyntävässä kehittämisessä on mahdollista. Esimerkiksi kansallisessa diginorminpurkuhankkeessa tarkasteltavat tekoälyyn liittyvät osa-alueet ovat erittäin tervetulleita, jotta sääntely kehittyi teknologioiden tarjoamien mahdollisuuksien mukana, samalla varmistaen hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen.

Tekoälyä on mitä todennäköisimmin tarpeen ja hyödyllistä ottaa käyttöön enenevässä määrin myös kaupunkien toiminnassa ja palveluissa. On kuitenkin huomionarvioista, että julkisen sektorin organisaatioiden roolia tekoälyn käyttöönottajina ei ole juurikaan arvioitu hallituksen esityksen luonnoksessa tai laajemmin asetuksen valmistelun tausta-aineistoissa. Vaikka kansallinen sääntely ei toistaiseksi tulkintamme mukaan mahdollista tekoälyn käyttöönottoa monissa asetuksen III liitteen mukaisissa suuririskisissä käyttötapauksissa, kaupungit merkittävänä julkisten palveluiden tarjoajina voivat nykyisellään hyödyntää tekoälyä erilaisiin käyttötapauksiin ns. suppeammissa menettelyllisissä tehtävissä.

Lisäksi on hyvä huomata, että julkisen organisaation kehityttäessä tekoälyjärjestelmää ja ottaa sen käyttöön omalla nimellään, voi toimia asetuksen tarkoittamalla tavalla myös tekoälyjärjestelmän tarjoajana (HE-luonnos s. 19). Tarjoajan ja käyttöönottajän roolit eivät välttämättä ole yksiselitteisiä, ja näihin rooleihin liittyvien vastuiden ja velvoitteiden toteuttamisen vaivattomuuteen sekä yksiselitteisyyteen tulee kiinnittää kansallisessa toimeenpanossa huomiota.

Lisäksi huomioitavaa on, että tekoälyasetuksen suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevat vaatimukset ovat (hallituksen esityksen luonnoksessakin esitetysti) osin laadullisia, mutta niiden noudattamiseen liittyviä standardeja ei vielä ole olemassa. Näiden standardien kehittämistä tulisi vauhdittaa, jotta asetuksen soveltamisen epäselvyydet eivät näiltä osin tarpeettomasti hidasta tekoälyn käyttöönottoa. Lausuttavana oleva luonnoskin huomioi asian toteamalla, että yhdenmukaistetun standardit tai tekniset eritelvät eivät välttämättä ole edes vielä käytettävissä siinä vaiheessa, kun seuraamuksia koskevan sääntelyn on oltava voimassa.

Helsinki haluaa korostaa erityisesti huolta asetuksen toimeenpanon tuesta ja soveltajille tarjottavasta neuvontatoiminnosta. Kyvykyys soveltaa tekoälyasetuksen ja muun lainsäädännön vaatimuksia on keskeistä, jotta tekoälysovelluksia saadaan käyttöön. Vaatimustenmukaisuuden varmistamisesta voi pahimmillaan muodostua innovaatiotoiminnan pullonkaula sekä yritys- että julkiselle sektorille, mikäli osaaminen ja resurssit eivät kehity asianmukaisella tavalla tukemaan soveltamisen vaivattomuutta. Tekoälysetuksen vaatimukset sinänsä eivät ole liiallisia, mutta niiden soveltaminen käytännössä ja yhteensovitetuna muun sääntelyn kanssa on odotusarvioisesti eri toimijoille haastavaa.

Neuvonnan ja tuen saatavuus sekä erilaiset kansalliset vuoropuhelun foorumit yhteisen tulkinnan luomiseksi, ovat siten olennainen tapa edesauttamaan uusien tekoälyratkaisujen kehittämistä. Tarve viranomaisten tekoälyosaamiselle sekä asetuksen soveltamisen tuen resursoinnille on tämän vuoksi keskeistä myös Suomen kilpailu- ja innovaatiokyvyn sekä julkisen sektorin uudistumiskyvyn näkökulmasta. Markkinavalvontaviranomaisille ja keskitetyille yhteyspisteelle hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyt uudet vastuut ilman tarkoituksenmukaisia resursseja ja osaamisen kehittämistä on omiaan vahvistamaan tätä huolta.

Repo Jasmin  
Helsingin kaupunki - Kaupunginkanslia