

Lausunto

04.12.2024

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Luonnoksessa ehdotetaan tekoälyasetuksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen liitteen III mukaisten suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvonnan hajauttamista kahdeksalle eri viranomaiselle. Valviran huomiot valvonnan yhdenmukaisuudesta ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä ilmenevät kohdasta ”muut kommentit HE-luonnoksesta”.

Luonnoksen mukaan Valvira valvoisi asetuksen III liitteen 5 kohdan a alakohdan mukaisia suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi viranomaisten toimesta tai viranomaisten puolesta sen arviointiin, ovatko luonnolliset henkilöt oikeutettuja välttämättömiin julkisen avun etuuksiin ja palveluihin, kuten terveydenhuollon palveluihin, sekä tällaisten etuuksien ja palvelujen myöntämiseen, vähentämiseen, peruuttamiseen tai takaisin perimiseen, lukuun ottamatta Finanssivalvonnan alaan säädettyjä suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä.

Valviran tehtävänä on sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain mukaisten tietojärjestelmien ja hyvinvointisovellusten vaatimustenmukaisuus. Valvira ylläpitää rekisteriä sille ilmoitetuista, vaatimukset täyttävistä sosiaali-/terveydenhuollon tietojärjestelmistä ja hyvinvointisovelluksista. Sertifioitavana vaatimuksena ei ole tekoälyyn liittyviä seikkoja, eikä Valviralla siten ole tarkempaa tietoa tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollossa käytössä olevista tekoälyratkaisuista. Valviran arvion mukaan kuitenkin asiakastietolain mukaiset järjestelmät sisältävät tekoälykomponentteja, ja arvion mukaan myös edellä mainitut, asetuksessa tarkoitettut suuririskiset tekoälyjärjestelmät voivat tulla toteutettaviksi esimerkiksi osaksi asiakastietolain mukaisia tietojärjestelmiä. On mahdollista myös, että jatkossa markkinoilla on myös erillisiä tekoälyjärjestelmiä, jotka tulisivat asetuksen toimeenpanon myötä Valviran valvottavaksi. Valvira pitää tarkoituksenmukaisena, että edellä mainittujen tekoälyjärjestelmien valvonta säädettäisiin Valviran tehtäväksi siten kuin esityksessä on. Valviran näkemyksen mukaan asetuksen kansallisen toimeenpanon yhteydessä on tärkeää huomioida, että sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiä

koskeva lainsäädäntö on yhteensovittavissa asetukseen nähden, ja että mahdolliset sote-tiedonhallintaa koskevan sääntelyn muutostarpeet arvioitaisiin.

Esityksessä säädettäisiin Valviralle uusista valvontatehtävistä. Valvonta kohdistuisi tekoälyjärjestelmiin, jotka ovat tarkoitettu käytettäväksi viranomaistoiminnassa. Valviran näkemyksen mukaan epäselväksi jää, kuuluvatko valvonnan piiriin myös edellä mainitut tekoälyjärjestelmät silloin, kun niitä käyttävät yksityiset sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat. Jos myös näissä tilanteissa tekoälyjärjestelmät ja niiden käyttäjät yksityissektorilla ovat markkinavalvontaviranomaisen valvonnan piirissä, vaikuttaa se merkittävästi valvonnassa tarvittaviin resursseihin ja valvonnan laajuuteen. Lisäksi jää epäselväksi, tuleeko tekoälyjärjestelmä asetuksen mukaisen valvonnan piiriin silloin, kun viranomaisen tai sen lukuun toimiva on ottanut ko. järjestelmän käyttöönsä, vai onko valvonnan piiriin kuulumisen kannalta merkittävämpää se, mihin käyttötarkoitukseen tekoälyjärjestelmän valmistaja on alun perin määritellyt järjestelmän kuuluvan.

Valviran arvion mukaan edellä mainittujen tekoälyjärjestelmien hyödyntäminen sosiaali- ja terveydenhuollossa tulee lisääntymään merkittävästi muun muassa hyvinvointialueiden voimakkaan palveluverkko- ja palveluiden digitalisaation muutosten myötä. Kuitenkin huomionarvoista on, missä määrin esimerkiksi hyvinvointialueet voivat hyödyntää tekoälyjärjestelmiä sekä toteuttaa niiden avulla etuuksien ja palveluiden myöntämiseen ja muuhun julkisen vallan käyttöön liittyvää harkintaa. Kuten luonnoksessa on mainittu, välttämättömiä julkisen avun palveluita ovat esimerkiksi sosiaalipalvelut, ja jos asetuksen mukaisista julkisen avun etuuksista ja palveluista vastaava viranomaisen tai sen puolesta toimiva käyttää tekoälyjärjestelmää liitteen III 5 a kohdan tarkoittamalla tavalla, sen tulee arvioida asetusta noudattaen, onko kyse suuririskisestä tekoälyjärjestelmästä. Valvira toteaa, että sosiaalihuollon palveluiden myöntämisessä on paljon tapauskohtaista harkintaa. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 4 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielenä ja kulttuuritaustansa.

Luonnoksen mukaan Valvira valvoisi lisäksi III liitteen 5 kohdan a alakohdan mukaisia suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, joilla on tarkoitus arvioida ja luokitella luonnollisten henkilöiden soittamia hätäpuheluja, tai jotka on tarkoitettu käytettäväksi pelastus- ja ensihoitopalvelujen lähettämisessä tai tärkeysjärjestyksen määrittämisessä, mukaan lukien poliisi, palokunta ja lääkintäapu, sekä kiireellistä sairaanhoitoa tarvitsevien potilaiden luokittelussa. Valvira ei valvo hätäkeskustoimintaa, vaan sen ohjaus ja valvonta kuuluvat sisäministeriön hallinnonalaan. Myöskään hätäkeskustoiminnassa käytettävät tietojärjestelmät eivät ole asiakastietolaissa tarkoitettuja tietojärjestelmiä, eikä Valviralla siten ole tietoa hätäkeskustoiminnassa tällä hetkellä käytetyistä järjestelmistä. Lisäksi Valviran valvontatehtävän laajentaminen edellä mainittuihin tekoälyjärjestelmiin edellyttäisi Valviran näkemyksen mukaan viraston henkilöstön kouluttamista sekä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa hätäkeskustoiminnan valvonnasta vastaavan tahon kanssa. Valviran näkemyksen mukaan edellä mainittujen tekoälyjärjestelmien valvonnan säätäminen Valviran tehtäväksi ei ole tarkoituksenmukaista, ja sitä pitäisi arvioida uudelleen. Hätäkeskustoiminnassa käytetyt tekoälyjärjestelmät todennäköisesti nivoutuvat tiiviisti yhteen muun hätäkeskustoiminnan ja siinä käytettävien tietojärjestelmien kanssa. Valviran näkemyksen mukaan edellä tarkoitettujen tekoälyjärjestelmien valvonta olisi selvästi tarkoituksenmukaisempaa

säätää niin, että hätäkeskustoiminnan valvonta olisi samalla viranomaisella kokonaisuudessaan, ja ettei tekoälyjärjestelmien valvontaa olisi erotettu muusta hätäkeskustoiminnan valvonnasta.

Tekoälyasetuksessa edellytetään tekoälyjärjestelmien tarjoajien ja käyttöönottajien varmistavan henkilöstönsä riittävän tekoälylukutaidon. Tekoälylukutaidon riittävyttä arvioitaessa on otettava huomioon henkilöstön tekninen tietämys, kokemus, koulutus ja tekoälyjärjestelmän käyttöyhteys sekä henkilöt tai henkilöryhmät, joihin tekoälyjärjestelmiä on tarkoitus käyttää. Valvira toteaa, että luonnoksessa ehdotettu valvontatehtävän myötä myös valvontaviranomaisella tulee olla riittävä tekoälylukutaito ja tekoälyjärjestelmien tuntemus valvontatehtävän toteuttamiseksi. Tämä vaatii valvontaviranomaiselta sen henkilöstön kouluttamista ja osaamisen kehittämistä. Kuten edellä on todettu, asiakastietolain mukaisten tietojärjestelmien vaatimustenmukaisuus ei sisällä tekoälyyn liittyviä asioita, eikä Valvirassa ole sen vuoksi asiantuntemusta eri tekoälyratkaisuksista tai -järjestelmistä, niiden laadusta tai toimintaprosesseista. Valvontaviranomaisen tekoälyosaamisen kehittämiseksi tulee varata resurssien lisäksi riittävästi aikaa, jotta valvontaviranomainen pystyy antamaan neuvontaa sekä mahdolliseen sidosryhmäyhteistyöhön ja valvontatyöhön.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

Luonnoksesta ilmenee, että Valvira on aiemmin todennut tekoälyasetuksen toimeenpanon vaativan resursseja valvontaan, rekisterin kehittämiseen sekä muutoksen kertaluonteiseen toteutukseen. Lisäksi asetuksen toimeenpano edellyttää henkilöstön koulutusta.

Valviralle tulisi uusien valvontatehtävien myötä tarve lisäresursseille ja henkilöstön koulutukselle ja uuden, koulutustaustaltaan jo osaamista omaavan henkilöstön rekrytoinnille. Luonnoksessa säädettäisiin hallinnollisista seuraamusmaksuista, mitä myös valvonnan seurauksena tultaneen määräämään. Asetuksessa tarkoitettujen tekoälyjärjestelmien markkinoille tuloon ei ole säädetty kansallisia edellytyksiä, joita valvontaviranomaisen pitäisi arvioida. Valvonta tulee Valviran arvion mukaan olemaan suurimmilta osin reaktiivista ja painottumaan tekoälyjärjestelmistä vastaaviin talouden toimijoihin, mutta myös laajasti niiden käyttäjäorganisaatioihin.

Resurssien tarpeen osalta Valvira viittaa siitä erikseen annettuun arvioon.

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

Valviralla ei ole kommentteja säännöskohtaisista perusteluista.

Lausuntonne koskien pykälää

Ehdotuksessa eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnaksi annetun lain 3 §:ssä säädetään toimivaltaisista markkinavalvontaviranomaisista. Sen kohdassa 6 on kuvattu Valviran toimivaltaan kuuluva tekoälyjärjestelmien valvonta. Valviran näkemyksen mukaan ehdotuksessa on kuvattu selkeästi ero Valviran ja Finanssivalvonnan alaan kuuluvien tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Kuten

edellä on todettu, epäselväksi jää, kuuluvatko valvonnan piiriin myös tekoälyjärjestelmät, joita yksityiset terveyden- ja sosiaalihuollon palveluntuottajat käyttävät sen arvioimiseen, millaista hoitoa tai palvelua potilas tai asiakas tarvitsee.

Muut kommentit HE -luonnoksesta

Valviran näkemyksen mukaan esityksen perusteella jää epäselväksi, järjestettäisiinkö eri markkinavalvontaviranomaisten kanssa yhteistyötä ja millä tavoin, jotta valvonta olisi yhdenmukaista/yhteneväistä kaikilla eri aloilla. Mahdollisen yhteistyön järjestämiseksi tulisi arvioida, millaisia mekanismeja tiedonvaihdon ja koordinoinnin tehostamiseksi eri viranomaisten välillä tarvitaan. Luonnoksen mukaan Liikenne- ja viestintävirastosta (Traficom) tulisi asetuksessa tarkoitettu keskitetty yhteyspiste, joka muun muassa tarjoaa tekoälyjärjestelmiä koskevaa asiantutijatukea muille ehdotetun lain nojalla toimivaltaisille viranomaisille. Valvira katsoo, että yhtenä yhtenäistämisen välineenä voisi olla kansallisesti keskitetty tekoälyasetuksen soveltamisopas, jossa kuvattaisiin pääperiaatteita asetuksessa tarkoitettujen tekoälyjärjestelmien vaatimusten ja valvonnan yhtenäisistä kriteereistä (vertailuna esimerkiksi Traficomın Kyberturvallisuuskeskuksen valmisteilla oleva suositus NIS-valvoville viranomaisille kyberturvallisuuden riskienhallinnan toimenpiteistä). Toisaalta myös huomionarvoista on, miten asetuksessa mainitut tahot, kuten tekoälyjärjestelmien tarjoajat, käsittävät asetuksen mukaiset velvoitteensa, kuten erityisesti vakavat vaaratilanteet, joista niiden tulee ilmoittaa markkinavalvontaviranomaisille (73 artikla).

Kuten yllä on mainittu, Valvira pitää rekisteriä asiakastietolain mukaisista tietojärjestelmistä ja hyvinvointisovelluksista. Valvira katsoo, että valvovan viranomaisen olisi tärkeää valvonnan toteuttamiseksi tietää, millaisia tekoälyjärjestelmiä eri toimijoilla on käytössään. Valviran näkemyksen mukaan tämä olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa esimerkiksi asiakastietolakiin nähden samankaltaisella rekisteröintimenettelyllä, jossa asetuksessa tarkoitettujen tekoälyjärjestelmät rekisteröitäisiin kansallisesti valvovan viranomaisen rekisteriin. Tämä olisi siten myös osa viranomaisen ennakollista valvontaa. Rekisteröintimenettely edellyttäisi lisäresurssien tarvetta sekä tietojärjestelmiin tehtäviä muutoksia.

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

Ehdotettu sääntely aiheuttaisi muutoksia Valviran tiedonhallintaan. Uusi valvontatehtävä olisi huomioitava Valviran tiedonohjaussuunnitelmassa, ja valvontatehtävän hoitamiseksi on luotava uusia prosesseja. Valvontatehtävä aiheuttaisi muutoksia tietojärjestelmiin sekä tietojärjestelmien välisten rajapintojen toteuttamista (EU:n tekoälyjärjestelmiä koskeva tietokanta).

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

-

Malava Jenni
Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto Valvira