

Asia: VM057:00/2018 VM/2527/00.01.00.01/2017

Luonnos valtioneuvoston selonteoksi "Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella"

Lausunnonantajan lausunto

Kirjoittakaa luonnosta koskevat yleiset kommenttinne tähän:

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Tullilta lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston selonteoksi "Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella". Tullin ulkomaankauppa- ja verotusosasto (jatkossa Tulli) lausuu selonteosta seuraavaa.

Valtioneuvoston selonteko on hyödyllinen avaus tekoälyn soveltamisen tietopoliittisiin kysymyksiin. Tullin käsityksen mukaan lähitulevaisuudessa olisi tarpeellista selvittää laajemminkin viranomaisen (juridisia) mahdollisuuksia tekoälyn hyödyntämisessä, erityisesti datan avaamisessa ja viranomaisen tiedollisissa oikeuksissa, esimerkiksi koneoppimisen kokeilujen ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 679/2016) näkökulmasta.

Valtioneuvoston selontekoon olisi selkeyden vuoksi syytä määritellä ja yhdenmukaistaa käytetty sanasto ja termit.

Kirjoittakaa kohtaa 1 koskevat kommenttinne tähän:

-

Kirjoittakaa kohtaa 2 koskevat kommenttinne tähän:

Selonteon mukaan datan saatavuus on keskeistä datatalouden toiminnalle. Edelleen selonteon mukaan Euroopassa tarvitaan aiempaa kunnianhimoisempia tavoitteita datan avaamiselle hyödynnettävässä muodossa ja datan käytön esteiden poistamiselle. Tullin käsityksen mukaan datan riittävä avaaminen on tekoälyn hyödynnettävyyden lähtökohtainen edellytys. Datan avaamiseksi tarvitaan selvityksiä tietojen julkisuudesta ja käytettävyydestä haluttuun käyttötarkoitukseen sekä näitä koskien mahdollisten lainsäädäntömuutosten tarpeesta.

Edelleen selonteon mukaan Euroopan komissio suosittaa avointen rajapintojen käyttämistä keskeisenä datan jakamisen käytännön toteuttamiskeinona. Tulli toteaa, että valmisteilla oleva laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (tiedonhallintalaki) säätelee tiedon siirrosta viranomaisten välillä teknisten rajapintojen välityksellä. Teknisten rajapintojen kautta tapahtuva tietojenvaihto eroaisi nykytilanteesta, jossa salassa pidettävän tiedon ja henkilötiedon siirtämisestä viranomaisten välillä teknisen käyttöyhteyden välityksellä säädetään erityislaeilla. Rajapintasääntely sujuvoittaa viranomaisten välistä tiedonvaihtoa, mutta ei muuta sitä perusasetelmaa, että viranomaisilla tulee olla laissa säädetty tiedonsaantioikeus siihen aineistoon, jota se haluaa toiminnassaan hyödyntää. Rajapintasääntelyn lisäksi tarvitaan riittävän joustavaa mutta kuitenkin salassapitointressejä kunnioittavaa tiedonsaantioikeuksista säättämistä.

Kirjoittakaa kohtaa 3 koskevat kommenttinne tähän:

Selonteon mukaan julkisten tietovarantojen hyödyntäminen uusien teknologioiden avulla edellyttää tiedonhallinnan ja sitä koskevan lainsäädännön uudistamista ja yhtenäistämistä. Valmisteilla olevalla tiedonhallintalailla tähdätään tiedon saatavuuden parantamiseen, tiedon eheyden turvaamiseen ja sujuvaan tiedonvaihtoon viranomaisten välillä. Tulli toteaa, että tiedonhallintalailla ei kuitenkaan perusteta viranomaisille tiedonsaantioikeuksia, vaan niistä säädetään edelleen erityislaeissa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) säädetään viranomaisten tietojen julkisuudesta ja salassapitoperusteista. Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa (639/2015) säädetään Tullin tiedonsaantioikeuksista. Erityislakien ja julkisuuslain säännösten tulee sallia sellainen tietojenvaihto, jota viranomaisten välille ja toisaalta viranomaisten sisällä tarvitaan tekoälyn hyödyntämisessä.

Edelleen selonteon mukaan Suomen kansallisen tekoälyohjelman tavoitteena on, että Suomi on maailman paras tekoälyn soveltaja. Tämän toteutuksen yhteydessä haasteeksi on todettu, miten varmistetaan, että julkinen sektori kykenee hyödyntämään tekoälyn tarjoamat mahdollisuudet omassa toiminnassaan ja siten tuottamaan tehokkaasti laadukkaita julkiset palvelut. Tullin käsityksen mukaan tekoälyn hyödyntämisen perusedellytys on tiedonsaantiin ja tietojen käyttämiseen liittyvän sääntelyn riittävä joustavuus. Tiedonsaantioikeudet ovat käyttötarkoitussidonnaisia. Myös selonteossa on todettu, että lainsäädännössä on usein lähtökohtana tiedon käyttötarkoitussidonnaisuus. Tullin eri toimintoihin kertyy tietoa muun muassa Tullin asiakkailta. Tullin tietosuojaselosteella on kuvailtu, mihin tarkoituksiin eri toimintoihin kertyneitä tietoja voidaan hyödyntää. Tietoa on pääasiallisesti sallittua käyttää vain niihin tarkoituksiin, joihin sitä on laissa säädetyn perusteen nojalla kerätty, tietyin laissa säädettyin poikkeuksin. Kun tekoälyä kehitetään ja hyödynnetään, toimenpiteillä tulee olla laillinen peruste, jonka nojalla tiedon käsittely esimerkiksi koneoppimisen kokeiluissa ja tekoälyn opettamisessa on ylipäättään mahdollista.

Tullin käsityksen mukaan EU:n yleisen tietosuojasetuksen säännösten ja kansallisen tietosuojasääntelyn soveltumisesta tekoälyn tarpeisiin tarvitaan ohjausta ja säännösten soveltamisesta tulkintoja. Tietosuojasetuksen mukaisesti sallittua on vain sellainen käsittely, joka on lainmukaista ja noudattaa tietojen alkuperäistä käyttötarkoitusta, kuitenkin sillä poikkeuksella, että myöhempää käsittelyä tieteellistä tutkimustarkoitusta varten ei katsota yhteensopimattomaksi

alkuperäisen tarkoituksen kanssa (5 artikla 1 kohta b alakohta). Tieteellistä tutkimusta ei ole tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa mainittu nimenomaisena käsittelyperusteena, mutta 5 artiklan 1 kohdan b alakohta sisältää voimassa olevan lainsäädännön (henkilötietolaki 523/1999) mukaisen periaatteen, jonka mukaan tieteelliset tutkimustarkoitukset eivät ole alkuperäisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomia. Ehdotettua tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 9/2018 vp, s. 48) käsiteltäessä henkilötietoa tieteellisessä tutkimuksessa tulisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisena käsittelyperusteena kyseeseen sen alakohdat a (suostumus), c (käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi), e (yleistä etua koskeva tehtävä) ja f (oikeutettu etu; ei sovelleta viranomaiseen).

Ehdotetun tietosuojalain 4 §:ään on ehdotettu yleistä etua koskevan tehtävän ja tieteellisen tutkimuksen mahdollistavia erityistä henkilötietojen käsittelyperusteita, joiden nojalla henkilötietoja saisi käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos (2) käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi, tai jos (3) käsittely on tarpeen tieteellistä tai historiallista tutkimusta taikka tilastointia varten ja se on oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden.

Ehdotetun tietosuojalain 4 §:n 2 kohdassa säädetään henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan yleistä etua koskeva tehtävä voi olla esimerkiksi viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävä. Säännöksellä mahdollistetaan viranomaisessa tapahtuva henkilötietojen käsittely silloin, kun oikeutta käsittelyyn ei voida johtaa suoraan viranomaista koskevasta tehtävä- ja toimivaltasäännöksestä eikä mahdollisesta yksityiskohtaisemmasta erityissääntelystä (HE 9/2018 vp, s. 79–81).

Ehdotetun tietosuojalain 4 §:n 3 kohdassa säädetään henkilötietojen käsittelystä tieteellistä tai historiallista tutkimusta ja tilastointia varten. Tietosuojalain esitöiden (HE 9/2018 vp, s. 81) mukaan henkilötietoja voitaisiin käsitellä lainkohdan nojalla tieteellistä tai historiallista tutkimusta tai tilastointia varten, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden. Tietosuoja-asetuksessa tieteellinen tutkimus käsittää myös teknologian kehittämisen: tietosuoja-asetuksen johdanto-osan perustelukappaleen 159 mukaan henkilötietojen käsittelyä tieteellisiä tutkimustarkoituksia varten olisi tietosuoja-asetuksen soveltamista varten tulkittava laajasti niin, että se tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta. Myös tietosuojalain esitöiden (HE 9/2018 vp, s. 48, 49) mukaan tieteellisen tutkimuksen käsitettä tulee yleistä tietosuoja-asetusta sovellettaessa arvioida asetuksen johdanto-osan perustelukappaleiden pohjalta.

Tullin käsityksen mukaan henkilötietojen käsittely tekoälyn kehittämiseksi ja hyödyntämiseksi on perusteltavissa ehdotetun tietosuojalain 4 §:n 2 ja 3 kohtien mukaisilla käyttötarkoituksilla.

Tiedon hyödyntämisessä tekoälyn tarkoituksiin on merkitystä myös käytettävän tiedon luonteella henkilötietona tai anonyyminä tietona. Tekoälyn kehittämisessä on perusteltua käyttää henkilötiedoista vapaata aineistoa rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi tietosuojasetuksen mukaisesti (25 artikla). Anonymisoitu tieto ei ole henkilötietoa, mutta henkilötiedon anonymisointi on itsessään henkilötietojen käsittelyä. Kun tietoa anonymisoidaan esimerkiksi tekoälyn kehittämistä varten, käsitellään henkilötietoja ja tarvitaan oikeusperuste tietojen käsittelylle.

Kirjoittakaa kohtaa 4.1 koskevat kommenttinne tähän:

Selvityksen mukaan teknologian, tekoälyn ja robotiikan hyödyt ovat sidoksissa käytössä olevan tiedon saatavuuteen ja laatuun. Edelleen selvityksen mukaan julkisen sektorin tietojen saatavuutta tulee edistää tarpeen mukaan lainsäädäntömuutoksien. Tekoälyn hyöty riippuu myös Tullissa tiedon saatavuudesta ja käyttötarkoitussääntelyn riittävästä joustavuudesta. Tulli on kommentoinut tiedon käytön sääntelyperustaa aiemmin tässä lausunnossa.

Tekoälyä kehittäminen ja hyödyntäminen viranomaistoiminnassa edellyttää selkeää oikeudellista toimintaympäristöä. Lainsäätäjän toimenpitein tulee varmistaa, että tekoälyä voidaan testata ja kehittää, ja että sitä saadaan hyödyntää viranomaisen sähköisten palvelujen kehittämisessä.

Kirjoittakaa kohtaa 4.2 koskevat kommenttinne tähän:

-

Kirjoittakaa kohtaa 4.3 koskevat kommenttinne tähän:

-

Kirjoittakaa kohtaa 4.4 koskevat kommenttinne tähän:

Tullin käsityksen mukaan osallisuus (ja/tai osallistaminen) ei toteudu pelkästään sillä, että ihmiset saavat viranomaiselta tietoa tai voivat käydä vuoropuhelua viranomaisen kanssa. Jotta osallistuminen/osallistaminen toteutuu, on sillä oltava riittävät takeet. Osallistumisen viimesijainen tae on vireillepano- ja muutoksenhakuoikeus. Selonteossa oikeusturvanäkökulmaa voisi käsitellä laajemmin.

Kirjoittakaa kohtaa 4.5 koskevat kommenttinne tähän:

-

tulli.fi - Ulkomaankauppa- ja verotusosasto, Asiakkuus- ja
veronkantoyksikkö