

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 21.9.2018

Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston selonteoksi "Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella"

Tausta

Hallitus linjasi strategiaistunnossaan 29.1.2018, että hallitus antaa eduskunnalle tietopolitiikkaa ja tekoälyä sekä niiden eettisiä kysymyksiä tarkastelevan selonteon eduskunnalle syksyllä 2018. Selonteon on valmistellut erillinen ministeriryhmä, kaikista ministeriöistä muodostuva valmisteluryhmä sekä sihteeristö tukena erilaisia avoimia verkostoja. Luonnos selonteoksi laadittiin kevään ja kesän 2018 aikana.

Valtiovarainministeriö lähetti luonnoksen selonteoksi lausuntokierrokselle 21.9.2018. Lausuntoaika päättyy 31.10.2018. Lausuntopyyntö ja luonnos selonteoksi ovat saatavilla lausuntopalvelusta.

Yleiset kommentit luonnoksesta

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta kommentoida selontekoluonnosta ja toteaa, että se on jäsennelty asiallisesti sekä monipuolisesti tietopolitiikkaa tarkasteleva ja on pääosin kannatettava. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että eettistä keskustelua käydään tiedon käytöstä ja hyödyntämisestä. Esitämme joitakin kommentteja alaotsikoiden mukaan jäseneltyä.

Yleisiä huomiota

Yleisenä huomiona Kuntaliitto toteaa, että laadittu selonteko on tarpeellinen, eettistä pohdintaa ja tietopoliittisia periaatteita ja linjauksia tarvitaan juuri nyt. Kuntaliitto näkee, että selonteko edistää julkisen hallinnon mahdollisuuksia olla mukana kansainvälisessä tietopolitiikan, tekoälyn ja tietotalouden kehityksessä.

Kuntaliitto pitää kuitenkin erittäin tärkeänä, että tietopolitiikan linjauksia ja tekoälyn kehittämistä tehdään kuntien ja kuntayhtymien sekä valtionhallinnon ja yritysten kanssa yhteistyössä ottaen huomioon kansalaisnäkökulman. Selonteosta ja sen liitteistä puuttuvat lähes kokonaan kuntien ja kuntayhtymien näkemykset ja suunnitelmat.

Esimerkiksi liitteenä oleva Ministeriöiden toimenpiteet ja hankkeet tekoälyn ja tietopolitiikan alueilla -raportti on katsaus valtionhallinnon tilanteeseen. Selonteosta puuttuvat vastaavat kuntien ja kuntayhtymien sekä Suomen yritys-elämän raportit.

Kunnat ja kuntayhtymät ovat merkittävä ja vastuullinen toimija tietopolitiikassa, niin tiedon tuottajana kuin tiedon hyödyntäjänäkin. Selonteko jää näiltä osin varsin kapea-alaiseksi.

Kuntaliitto haluaa korostaa, että linjausten määrittelyä tarvitaan laaja-alaista yhteiskunnallista arvokeskustelua tekoälystä ja tietopolitiikasta, tiedosta ja tiedonhallinnasta sekä yhteiset toiminta- ja menettelytavat tiedon käyttöön ja hallintaan.

Selonteon teksti on hyvin yleisluonteista. Teksti poukkoilee asia- ja teemakohtaisesti: välillä puhutaan viranomaisista ja yrityksistä, välistä yksilöistä ja ihmisistä, suomalaisista, kansalaisista, yhteiskunnasta ja yrityksistä. Jokaista teemaa tulisi käsitellä valtion, kuntien ja kuntayhtymien, yritysten ja kansalaisten näkökulmasta. Esimerkiksi kohta 4.1. tiedon saatavuus ja käyttöoikeudet, kappale keskittyy kuvaamaan lähinnä liike-elämän ja yritysten näkökulman, pitäisi kuvata tiedon saatavuus ja käyttöoikeudet myös muiden toimijoiden näkökulmasta. Tai selkeästi kirjoittaa selonteko yhteiskunnan näkökulmasta yleisesti ja yritysten näkökulmasta sekä niiden yhtymäkohdista. Nyt selonteko jää paikoitellen näkökulmaltaan kapea-alaiseksi ja sekavaksi. Julkishallinnon rooli on Suomessa merkittävä ja tämä voisi näkyä selvemmin tietopolitiikassa.

Selontekoon on kirjattu relevantteja linjauksia. Luettavuuden lisäämiseksi linjaukset olisi hyvä koota tekstissä yhteen paikkaan. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että yhteiskunnallisen arvokeskustelun ja selonteon pohjalta laaditaan laajassa yhteistyössä kuntien ja kuntayhtymien, valtionhallinnon, yritysten ja kansalaisten kanssa toimenpideohjelma.

Kuntaliitto huomauttaa, että valtiohallinnon toimenpiteet eivät kaikilta osin tue selonteon linjauksia; koulutuksen määrärahoja on supistettu ja lisäksi selontekoa tukeva lainsäädäntö, esimerkiksi kansallinen tietosuojalainsäädäntö, on myöhässä.

Lisäksi Kuntaliiton näkemyksen mukaan tekoälyn ja digitalisaation suhde kansalaisten perusoikeuksiin ovat tärkeitä eettisiä kysymyksiä, joista tulisi käydä keskustelua. Voidaan pohtia minkälaisia ratkaisuja eri tilanteissa tekoälyllä saavutetaan ja kenen näkökulmasta ratkaisut ovat eettisiä, ja kuka tai mikä taho määrittelee eettisyyden. Esimerkiksi kunnat ovat lähellä ihmistä, onko mahdollista, että kunnille voisi jossain tilanteessa tulla eettisyyden määrittelijän rooli, mitä se vaatisi ja olisiko se ylipäänsä perusteltua?

Tiivistelmä

Tiivistelmässä pitäisi tuoda vahvemmin esille, että tekoäly tarvitsee myös inhimillistä osaamista ja sen kehittämistä, jotta tekoälyyn/koneoppimiseen/neuraaliverkkoihin ladatut odotukset voitaisiin lunastaa.

Selonteossa todetaan, että "Suomen vahvuuksia ovat kansainvälisesti tasokkaat perustietovarannot, hyvä hallinto, koulutustaso, vahva eteneminen digitalisaatiossa ja eri toimijoiden yhteistyö. Edelleen Suomella on paljon avattua dataa ja toisaalta korkeatasoista kyberturvallisuusosaamista. Kuntaliitto ehdottaa, että listaan lisätään luottamus julkishallinnon toimijoihin ja toimintaan.

Tiivistelmässä ja sitä sivuavissa kappaleissa pitäisi nostaa paremmin esille, että mitä moninaisempiin käyttötarkoituksiin tietoa halutaan käyttää, sitä selvemmiksi tulevat toisaalta myös tiedon laadun puutteet, ajantasaisuuden haaste, tiedon aukottomuus tai eheys jne. Tiedon standardointiin liittyvä osaaminen, sen kehittäminen ja perustietorakenteiden ylläpito perusedellytyksenä pitäisi huomioida selonteossa vahvemmin. Standardit ovat myös tekoälykehittämisen ydintä (algoritmit). Osaamisesta puhutaan yleisellä tasolla ja analytiikkaosaamisen näkökulmasta, mutta tietorakenteiden ja toiminnallisten määrittelyiden ym. merkitys tiedon yhteensopivuudessa/harmonisoinnissa ja sitä kautta tiedon hyödynnettävyydessä on aina liian ohuesti esillä.

Paikallaan olisi nostaa edelleenkin tarve kehittää merkittävästikin operatiivisten tietojärjestelmien käyttäjäystävällisyyttä ja yhteentoimivuutta.

1 Johdanto

Kuntaliitto pitää johdantoa hyvänä muutamin lisäyksin. Julkishallinto on merkittävä ja vastuullinen toimija tietopolitiikassa, niin tiedon tuottajana kuin tiedon hyödyntäjänäkin. Julkishallinnon rooli ja merkitys tulisi näkyä johdannossa. Lisäksi olisi hyvä tuoda esiin valmisteilla olevan tiedonhallintalain ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutukset. Ymmärrettävyyden kannalta selonteossa olisi hyvä olla erillinen sanasto, jossa avataan keskeisimmät käsitteet.

Eettistä pohdintaa voisi käsitellä jo johdantokappaleessa; esimerkiksi mitä eettisiä kysymyksiä ja riskejä liittyy tiedon avoimuuteen eri toimijoiden näkökulmasta. Esimerkiksi tulisi huomioida kyberturvallisuus, yksityisyydensuoja, tiedon hyödyntäminen, tiedon kasaantuminen.

Maailma ja Suomi digitalisoituvat ja muuttuvat nopeasti, muutokset ovat nopeita ja tämä edellyttää tietopolitiikalta ja organisaatioiden tiedonhallinnalta nopeaa reagointikykyä muutoksiin, vastuunottoa (yksi tai useampi taho) ja päätöksiä uusissa tilanteissa ja uusien asioiden edessä. Kuntaliitto ehdottaa, että johdantoon kuvattaisiin sitä, miten tietopolitiikkaa rakennetaan siten, että nopea reagointikyky on mahdollista.

Lisäksi Kuntaliitto ehdottaa, että lausetta muutetaan muotoon "Hybridivaikuttamisessa väärennetään tietoa tai sen alkuperä. Pelkästään epäily väärentämisestä..."

Kuntaliitto ehdottaa, että linjausta "... rakennetaan kuvaa Suomesta..." tarkennetaan siten, että ei rakenneta, vaan esimerkiksi vahvistetaan Suomea houkuttelevana datatalouden toimintaympäristönä.

Lisäksi Kuntaliitto ehdottaa, että linjauksiin lisätään "edistetään nopeaa reagointikykyä muuttuvassa toimintaympäristössä".

2 Kansainväliset näkymät

Kuntaliitto ehdottaa, että kansainvälisiin näkymiin lisätään myös tilanne Pohjoismaissa ja pohjoismainen yhteistyö sekä Suomen mahdolliset teemat koskien tietopolitiikkaa ja tekoälyä tulevalla EU-puheenjohtajakaudella. Kappaleesta puuttuvat aiheina muun muassa oma data ja sen sääntely kansainvälisesti sekä kyberturvallisuus.

3 Suomen tilanne

Kuntaliitto näkee tärkeäksi, että Suomi olisi mukana vaikuttamassa vahvemmin kansainvälisissä standardeissa. Lisäksi Kuntaliitto ehdottaa, että kappaleeseen, jossa kuvataan Suomen menestymistä globaalissa toimintaympäristössä, lisätään myös julkinen hallinto. Suomen menestyminen riippuu myös julkishallinnon kyvystä tuottaa, ymmärtää ja hyödyntää tietoa. Julkishallinnolla on hyvät edellytykset hyödyntää tekoälyä toiminnassaan ja sitä pitäisi tukea tekoälyratkaisujen käyttöönotossa.

Tarkasteltaessa Suomen tilannetta Kuntaliitto toivoo, että selontekoa syvennetään ottamalla mukaan tarkasteluun tietopolitiikka kunta- ja maakuntatasolla. Selonteossa olisi hyvä korostaa tekoälyn osalta erityisesti ohjelmistorobotiikan ja automatisoinnin mahdollisuuksia.

Kappale sisältää muutamia epätarkkuuksia, jotka kaipaavat täsmennystä esimerkiksi "tiedonlukutaito" ja "Tästä on vasta alustavia ajatuksia".

Yleisenä huomiona SWOT-analyysistä: asiat on esitetty varsin yleisellä tasolla ja ne kaipaavat osin täsmennyksiä esimerkiksi "yhteentoimivuus ei ole riittävällä tasolla" ja "resilienssi häiriötilanteissa". Selonteon SWOT-analyysissä todetaan, että kyberturvallisuus koetaan haasteena. Kuntaliiton mielestä kyberturvallisuusosaaminen on pikemminkin Suomen vahvuus ja mahdollisuus. Kyberturvallisuuden resurssointi on puolestaan haaste.

Haasteena selonteossa koetaan hallinnon tuntemus uudesta tietosuoja-asetuksesta. Kuntaliiton mielestä julkishallintoa on tuettu kiitettävästi EU:n tietosuoja-asetuksen haltuunottamisessa. Haasteena on pikemminkin se, että kansallinen tietosuojalainsäädäntö on myöhässä. Haasteena on yritysten ohella myös julkishallinnon niukat resurssit.

Uhaksi voisi lisätä myös sen, ettei julkishallinnon kokonaisvaltaisesta digiosaamisesta ja tiedon lukutaidosta pidetä huolta. Selonteossa uhaksi on kirjattu innostavien hankkeiden valuminen muualle. Innovaatiot kuitenkin tuottavat lisää yhteistä hyvää. Tulisi huolehtia siitä, että Suomi on mukana innovaatioyhteistyössä ja pitää huolta osaamispääomasta.

Selonteossa nostetaan kansallisten tietovarantojen merkitystä hyvin esille. Tässä kohtaa kuitenkin sivuutetaan, että ne pohjautuvat pitkälti käytännön prosesseissa, eri toimialoilla muun muassa asiakaspalvelussa syntyviin tietoihin tai dataan. Kansallisessa tietopolitiikassa pitäisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, kuinka tämä palveluissa syntyvä massiivinen data saadaan nykyistä paremmin hyödynnettyä.

3.2 Suomen tietopoliittinen tilannekuva

Kuntaliitto toteaa, että selonteon tarkoitus on olla julkisen hallinnon tietopoliittinen selonteko. Kuntaliitto huomauttaa, että selonteko on näiltä osin puutteellinen. Selontekoa varten on tilattu katsaus valtionhallinnon tietopolitiikka-tilanteesta, mutta selonteosta puuttuu katsaus kuntasektorin (kuntien ja kuntayhtymien) tietopolitiikan tilanteeseen ja tekoälyn hyödyntämiseen.

3.3. VISIO: Hyvän elämän Suomi

Kuntaliitto esittää, että tekstiä muutetaan muotoon "Julkishallinto edistää sellaisten sovellusten syntymistä, jotka mahdollistavat jokaisen hallita omia tietojaan..."

4.1 Tieto käyttöön

4.1.1. Tiedonsaatavuus ja käyttöoikeudet

Kappaleen näkökulma on kapea-alainen. Puhutaan vain liike-elämän näkökulmasta. Mikäli kappaleessa puhutaan vain liike-elämän näkökulmasta, olisi tämä hyvä näkyä otsikoinnissa. Kuntaliitto ehdottaa, että selontekoon lisätään julkishallinnon ja kansalaisen näkökulmat. Selonteossa todetaan, että "Data on kaiken digitaalisen liiketoiminnan perusta". Kuntaliitto ehdottaa, että teksti muokattaisiin muotoon: Data on kaiken digitaalisen toiminnan perusta.

4.1.2 Oikeus omiin tietoihin

Selonteon kohtaa koskien yksilön oikeutta saada haltuunsa häntä itseään koskeva tieto ja jakaa sitä edelleen tai antaa lupa tiedon käyttöön muissa palveluissa tulisi selventää julkishallinnon osalta sekä EU:n tietosuoja-asetuksen artikkelit 15 ja 20 ja my data -periaatteiden osalta.

4.1.3 Tietoperustasta huolehdittava

Kuntaliitto ehdottaa, että linjaukseksi lisätään se, että Suomi pyrkii yhteistyössä edistämään avoimen datan käyttöä.

4.2 Etiikka ohjaa valintoja

Selonteossa oli hyvin avattu eettistä pohdintaa ja linjaukset ovat relevantteja.

4.2.1 Kysyntää tiedon ja tekoälyn etiikalle

Selonteossa on hyvää, että keskustelua käydään muun muassa algoritmien avoimuudesta. Olisi arvioitava ja huolehdittava siitä, etteivät ihmisajattelun ja matemaattisen laskennan vääristymät ja vinoumat kopioidu algoritmeihin. Ne saattavat aiheuttaa erilaisia riskejä niin yksilöille, yrityksille, julkishallinnolle kuin yhteiskunnalle yleisesti. Lisäksi etenkin datavalintoihin sekä niiden avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen tulee kiinnittää huomiota.

Kuntaliitto ehdottaa, että linjaukseksi lisätään se, että edistetään onnistuneiden tekoälyratkaisujen hyödyntämistä.

4.3 Ihmisen ja koneen vuorovaikutus

Kuntaliitto ehdottaa, että lausetta muokataan muotoon "On luotava tiedolla johtamisen käytänteitä ja mekanismeja, joilla järjestelmien käytön seuraukset voidaan jäljittää ihmisten tekemiin päätöksiin ja vastuut voidaan jakaa ihmisten kesken. Keinoina voisivat olla mm. erilaiset rekisterit ja sertifikaatit."

Selonteossa tulisi huomioida EU:n tietosuoja-asetuksen artiklat 12 ja 22 koskien läpinäkyvää informointia ja automatisoituja yksittäispäätöksiä profilointi mukaan luetuna ja selvittää lausetta koskien "Monissa päätöksissä....vai ihminen" EU-tietosuoja-asetuksen mukaiseksi.

Selvennystä kaipaa myös se, mitä tarkoitetaan ns. mustan laatikon ongelmalla.

4.4 Osaaminen, osallisuus ja luottamus

4.4.1 Osaaminen

Kuntaliitto näkee, että kirjastoilla on tärkeä rooli omaehtoisen oppimisen tukemisessa, mutta on myös muita kansallisia ja kansainvälisiä tahoja, joilla on tärkeä rooli (kansalaisopistot, avoimet ammattikorkeakoulut, avoimet yliopistot, etäopiskeluverkkosivustot, median tarjoamat oppimisalustat ja yleinen tiedonvälitys ym.).

4.4.2 Osallistuminen

Kuntaliitto ehdottaa, että tekstiä koskien osallisuuden mahdollisuutta täsmennetään saavutettavuus ja esteettömyys -näkökulmilla. Digitaalinen toimintaympäristö tulee olla kaikkien saavutettavissa.

Kuntaliitto esittää lisäystä linjaukseen "Tuetaan aktiivista kansalaisuutta tarjoamalla julkiset tiedot, toiminnot ja palvelut kaikkien saavutettavaksi esteettömästi,"

4.5 Vahvistetaan tietotalouden kilpailukykyä

Kappaleessa esitetään, että talous on perustunut aina tietoon ja sen vaihtoon. Kyseessä lienee kirjoitusvirhe ja tarkoitetaan, että tietotalous perustuu tietoon ja sen vaihtoon.

Kuntaliitto esittää, että kohtaan ”Uusilla teknologioilla...” tehdään muokkaus ”sekä datan ja tiedon laajalla hyödyntämisellä on voimakas vaikutus yhteiskuntaan, julkisen hallinnon ja yritysten palveluihin ja toimintaan sekä yritysten ansaintamalleihin ja sitä kautta arvon karttumiseen ja jakautumiseen toimijoiden välillä”.

Lisäksi kappaleessa on vahva yritysnäkökulma. Tietotalous on merkittävä myös julkisella sektorilla - kunnissa ja valtiolla.

Kuntaliitto esittää, että kappaleessa kuvataan, miten EU:n yleisen tietosuojasetuksen tavoite henkilötietojen vapaaseen liikkuvuuteen tukee tietotalouden kilpailukykyä.

Kuntaliitto esittää, että linjauksiin lisätään julkisen hallinnon rooli tiedon hyödyntämisessä ja kehittämisessä.

Tietotalouden ja tekoälyn merkitys kuntasektorin perustehtävään ja kuntatalouteen tulisi ottaa huomioon. Paineita tietotalouden ja tekoälyn hyödyntämiseen tulee kuntasektorin omista tarpeista ja ulkopuolisilta tahoilta. Tällä on vaikutusta kuntasektorin talouteen ja taloudelliseen menestykseen.

Lopuksi Kuntaliitto haluaa vielä muistuttaa, että linjausten pohjalle tarvitaan huolellista arvokeskustelua ja linjausten toteuttamiseksi yhteistyötä koko julkisen sektorin (kuntasektorin ja valtiohallinnon) sekä yritysten, yhteisöjen ja kansalaisten kesken sekä tarvittavat resurssit.

SUOMEN KUNTALIITTO

Tommi Karttaavi
johtaja, tietoyhteiskunta-asiat

Susanna Hyvärinen
erityisasiantuntija