

31.10.2018

Valtiovarainministeriö

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

Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston selonteoksi "Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella"

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoja koskien luonnosta valtioneuvoston selonteoksi tietopolitiikasta.

Palvelualojen työnantajat Palta ry haluaa lausua asiasta korostaen seuraavia asioita.

Yleiset kommentit luonnoksesta

Palta pitää tietopolitiikkaa koskevaa selontekoa tarpeellisena linjauspaperina. Digitaalitalous, tekoälyn kehittyminen ja muuttuneet asiakastarpeet julkisella sektorilla edellyttävät, että datan monipuoliselle hyödyntämiselle luodaan yhteisesti jaetut ja selkeät periaatteet. Tietopolitiikkaa ja digitalisaatiota koskevaa johtamista valtioneuvostotasolla on syytä kehittää.

On keskeistä, että Suomessa kyetään rakentamaan käyttäjälähtöisiä ja tuottavuutta parantavia digitaalisia palveluita kansalaisille ja yrityksille ja toisaalta suomalaisyritykset kykenevät kehittämään datan ja tekoälyn hyödyntämiseen pohjautuvia vientituotteita ja -palveluita. Samalla on huolehdittava datan käyttöön ja tekoälyn liittyvistä eettisistä periaatteista, yksityisyyden suojasta, mahdollisista riskeistä sekä muun muassa yritysten liikesalaisuuksien suojaamisesta.

Tietopolitiikkaa ja digitalisaatiota koskevaa johtamista valtioneuvostotasolla on syytä uudistaa.

Johdanto

Selontekoluonnoksessa korostetaan, että nykyisellään tekoäly toimii lähinnä niin sanotusti suppeana "tukiälynä", auttaen ihmistä nopeassa tiedon prosessoinnissa esimerkiksi kuvantunnistamisessa, puheohjauksessa tai isojen datamassojen analysoinnissa. Näin voi olettaa vielä lähitulevaisuudessa kehityksen etenevän. Täysin autonomisesti toimivien tai itseoppivien järjestelmien kehityksen osalta kehityskaari näyttää menevän pidemmällä aikajänteellä.

Yhteiskunnan toimivuuden kannalta ei ole tarpeellista ylikorostaa tekoälyn kehittymisen vauhtia lyhyellä aikajänteellä. Tällä voi olla haitallisia vaikutuksia ihmisten odotuksiin esimerkiksi ammateista ja koulutuksista mihin hakeudutaan. Esimerkiksi logistiikka-alalla on tällä hetkellä pula kuljettajista, mutta samaan aikaan toistetaan ennusteita, että ihan lähitulevaisuudessa siirrytään täysin autonomisiin kulkuneuvoihin, eikä kuljettajia enää tarvita.

31.10.2018

Kansainväliset näkymät

Suomen tulee toimia aktiivisesti tietopolitiikan ja datatalouden edistäjänä ja edelläkävijänä kansainvälisesti. Suomen kannalta keskiössä on Euroopan unioni ja sen aktiivinen ote lainsäädännössä digitaalitaloutta koskeviin ilmiöihin. EU:n aktiivinen ote osoittaa, että digitaalisuus ja datan hyödyntäminen ovat korkealla agendalla, mutta käytännössä lainsäädäntötyö on johtanut datataloutta hidastaviin päätöksiin. Esimerkkinä tiukka tietosuojalainsäädäntö, televiestinnälle ja viestinvälitykselle asetetut velvoitteet ja uusimpana aloitteena digitaalisille yrityksille ehdotettu niin sanottu digivero.

Digitaalitalous on luonteeltaan globaalia ja ratkaisuja haasteisiin, esimerkiksi verotuksen osalta, tulisi löytää kansainvälisten organisaatioiden, kuten OECD:n piiristä.

Suomen tilanne

Luonnoksessa korostetaan, että Suomella on edellytykset nousta tiedon hyödyntämisen edelläkävijäksi. Suomella on pitkä perinne eri tietoyhteiskuntaohjelmista ja nykyisen hallituksen ohjelmassa on toteutettu lukuisia toimenpiteitä digitalisaation vauhdittamiseksi.

Haasteena on ollut, ettei digipolitiikkaa ei ole johdettu riittävän koordinoitusti. Liikenne- ja viestintäministeriön sektorilla hankkeet ovat edenneet omaa polkuaan ja konkreettiset toimenpiteet ovat rajautuneet pääosin liikennesektorille. Valtiovarainministeriössä puolestaan on edistetty julkisten palveluiden digitalisaatiota ja tuotu päätettäväksi muun muassa hallituksen esitys tiedonhallintalaista. Työ- ja elinkeinoministeriön sektorilla on käynnistetty kansallinen tekoälyohjelma ja yritysten lupa- ja viranomaishallinnon digitalisointia on edistetty omana hankkeenaan.

Ongelmana hajanaisuudessa on ollut muun muassa se, että esimerkiksi yritysten lupa- ja viranomaisvelvoitteisiin liittyvää ”yhden luukun” palvelua tai ”kysy tietoa vain kerran” -periaatetta ei ole voitu edistää määrätietoisesti yhtenä kokonaisuutena.

Palta esittääkin, että tietopolitiikan johtamista ja useaan eri sektoriin vaikuttavien digitalisaatiohankkeiden koordinointi keskitetään seuraavassa hallituksessa yhdelle vastuuministerille. Vastuuministeri tulisi sijoittaa esikuntineen valtioneuvoston kansliaan.

Tieto käyttöön

Iso periaatteellinen kysymys tiedon monipuolisen hyödyntämisen osalta liittyy tiedon omistamiseen tai tiedon käyttöoikeuksien luovuttamiseen eri toimijoille. Tällöin joudutaan miettimään tekijänoikeuksiin, liikesalaisuuksiin, turvallisuuteen ja yksityisyyden suojaan liittyviä kysymyksiä.

Yritykset, jotka keräävät tai joilla voisi olla mahdollisuus kerätä paljon dataa suhtautuvat lähtökohtaisesti erilaisiin velvoittaviin lainsäädäntötoimiin varautuneesti. Syynä on juuri liikesalaisuuksiin, kumppanuuksiin, sopimuksiin tai tehtyihin

31.10.2018

investointeihin liittyvät lähtökohdat, jolloin mahdolliset uudet lainsäädännölliset velvoitteet nähdään hankalana.

Lainsäädännölliset velvoitteet yritysten välisen tiedonvaihdon edistämiseksi tulisi nähdä viimeisenä keinona edellä mainittujen syiden vuoksi. Tiedon vaihtoa ja jakamista ohjelmointirajapintojen avulla on kuitenkin kyettävä vauhdittamaan erilaisilla kokeiluilla ja kehityshankkeilla, joissa muun muassa Business Finlandin rahoitusta voidaan tehokkaasti hyödyntää.

Selonteon yhtenä toimenpiteenä voisi olla kuitenkin tehdä arvio keskeisistä tietovarannoista mitä yrityksiltä voisi olla saatavilla ja miten niitä voidaan hyödyntää nykyistä laajemmin. On tarpeen käydä avointa keskustelua tiedon jakamisesta ja käyttöoikeuksista sekä niihin liittyvistä mahdollisista maksuista tai maksuttomuudesta yritysten kanssa, ennen kuin lainsäädäntötoimia suunnitellaan.

Julkisilla varoilla kerätyn ja viranomaisten hallussa olevan tiedon osalta teknisiä rajapintoja tulee voida kehittää määrätietoisesti julkisen sektorin ulkopuolisten toimijoiden hyödyksi siltä osin, kun viranomaisilla hallussa oleva tieto ei ole salassa pidettävää tai se voisi olla tarjolla anonymisoidusti data-analytiikkaa, tekoälysovelluksia tai tutkimuskäyttöä varten.

Etiikka ohjaa valintoja

Kuten selontekoluonnoksessa todetaan, vastuulliseen datatalouteen kuuluu eettisten periaatteiden luominen ja huomioiminen. Suomen tulee osallistua tähän liittyvään kansainväliseen keskusteluun aktiivisesti. Kansallista datapolitiikkaa ei pidä kuitenkaan rakentaa liikaa uhkakuvien varaan tai luoden sääntelyä tulevaisuutta varten tilanteessa, jossa teknologia kehittyy nopeasti ja kehitys tapahtuu globaalilla mittakaavalla. Esimerkiksi tekoälyyn liittyvät monet eettiset kysymykset voivat saada vastauksensa vasta teknologian yleistymisen tai oikeuskäytännön muodostumisen myötä.

Ihmisen ja koneen vuorovaikutus

Automatisoidussa päätöksenteossa, koskien erityisesti julkisia palveluita, päätöksenteon perusteet pitää kyetä selittämään kansalaisille tai yrityksille ymmärrettävästi. Tässäkin on hyvä pystyä selkeästi määrittelemään, millaisten palveluiden osalta voidaan vain käyttää täysin automatisoitua päätöksentekoa ja millaisten palveluiden osalta ihminen tekee lopullisen päätöksen pohjautuen dataan. Finanssipalveluissa laina- ja vakuutus päätöksiä tehdään jo täysin automatisoidusti ja se on nähty ainoastaan positiivisena asiakaslähtöisenä palvelukehityksenä. Siksi ei ole syytä esimerkiksi luoda liian tiukkaa lainsäädäntöä, joka pahimmassa tapauksessa tekisi mahdottomaksi jo hyvin toimivien ratkaisujen käyttämisen tai niiden kehittämisen.

Osaaminen, osallisuus ja luottamus

On selvää, että koko väestön osaamiseen on panostettava tiedon hyödyntämisen ja digitaalisten taitojen kehittämisen osalta. Suomessa tulee olla valittujen kärkien osalta huipputason koulutusta ja tutkimusta. Toisaalta tekoälyyn ja digitalisaation liittyviä sisältöjä tulee saada kaikkien alojen koulutusohjelmiin riittävällä tasolla.

31.10.2018

Päämääränä ei kuitenkaan ole se, että jokainen kansalainen olisi ohjelmoinnin taitaja tai tekoälyn huippuasiantuntija. Keskeistä on se, että jokaisella kansalaisella olisi riittävän monipuoliset kyvykkyydet hyödyntää jo monia käytössä olevia palveluita ja ratkaisuja omassa työssään, koulutuksessaan tai vapaa-aikanaan.

Koulutuksessa ja oppimisessa data-analytiikka ja tekoäly luovat merkittävästi uusia mahdollisuuksia. Oppimisanalytiikkaa ja siihen liittyviä ratkaisuja kehitetään kovaa vauhtia ja niitä on tarjolla oppilaitoksille ja opettajille, esimerkkinä Turun yliopiston kehittämä ViLLE -järjestelmä. Datan avulla voidaan muun muassa paremmin tunnistaa oppilaat, joilla on oppimisvaikeuksia.

Vahvistetaan tietotalouden kilpailukykyä

Julkisen sektorin toimilla ja poliittisilla päätöksillä voidaan vain rajallisesti vaikuttaa datatalouden yritysten kasvuun ja kansainväliseen kilpailukykyyn. Luonnoksen linjauksissa on hyvin nostettu esille se, että tulee ”määritellä raamit kaikkia hyödyttävän informaatiotalouden datan keruun, jalostamisen, sekä vaihtamisen ja kaupankäynnin edistämiseksi”. Selonteon toimeenpanossa tämä asia on nostettava kärkeen.

Julkisen sektorin datan avoimuudella ja saatavuudella voidaan vauhdittaa yritysten kehittämien palvelujen kasvua. Yhtenä keinona on myös pyrkiä nykyistä enemmän hyödyntämään yrityksiä julkisen sektorin digiratkaisujen kehittämisessä. Tällä hetkellä julkisen sektorin ratkaisut kehitetään liian virastovetoisesti ja yrityksille jää roolia vain työvoimareservin (ns. bodyshopping) tarjoajana.

Politiikalla tulee voida myös edistää yritysten yleisen toimintaympäristön kehittymistä investointeja, osaamista ja kasvua vauhdittavaksi. Yhdeksi keskeiseksi haasteeksi digitalouden kasvun osalta on noussut osaavavan työvoiman saatavuus. Tässä suhteessa on luotava selkeä kansallinen strategia niin koulutuksen vahvistamiseksi (muun muassa muutokoulutuksien kautta) kuin ulkomaisten osaajien houkuttelemiseksi.

Tekoälyratkaisuja kehitetään vahvasti pilvipalvelupohjaisesti. Samalla digipalveluiden käyttäjät tukeutuvat yhä enemmän palveluihin, joita voidaan käyttää mobiililaitteilla. Tämä edellyttää, että meillä on jatkossakin käytössä nopea ja häiriötön digi-infrastrukturi. Edistyksellistä kansallista politiikkaa tietoverkkojen ja taajuuksien osalta on jatkettava. Kiinteän ja mobiilin laajakaistan rakentamisen esteitä ja hidasteita tulee voida poistaa määrätietoisesti. Datakeskuksia koskeva sähkövero tulee saattaa myös kilpailukykyiselle tasolle muiden Pohjoismaiden kanssa.