

Lausunto
4.12.2024
ORK/542/2024
Julkinen

Tietopalvelut
Unto Kariniemi

Oikeusrekisterikeskus

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi' | ORK/542/2024

Oikeusrekisterikeskus esittää lausuntonaan asiassa seuraavaa

Muut kommentit HE-luonnoksesta:

Seuraamusten määräämiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät huomiot

Oikeusrekisterikeskus (ORK) huolehtii sakkoihin, menettämisseuraamuksiin, seuraamusmaksuihin ja muihin saataviin liittyvistä täytäntöönpanotehtävistä.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään säädettävän laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta, jonka tavoitteena on toimeenpanna EU:n tekoälyasetus. Lisäksi esitetään muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:ää. Laissa eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta säädettäisiin viranomaisten toimivallasta määrätä seuraamuksia tiettyjen laissa yksilöityjen asetuksen säännösten rikkomisesta sekä seuraamusmaksulautakunnasta, jolla olisi toimivalta määrätä seuraamusmaksu vakavammista asetuksen säännösten rikkomisesta. Kyse olisi täysin uusista hallinnollisista seuraamusmaksuista, joita ei sisälly nykyiseen lainsäädäntöön. Seuraamusmaksut pantaisiin esitysluonnoksen mukaan täytäntöön noudattaen sakon täytäntöönpanosta annetun lain säännöksiä, ja ORK vastaisi seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta.

Esitysluonnoksesta ei ilmene, peritäänkö seuraamusmaksusta viivästyskorkoa. ORK:n näkemyksen mukaan rangaistusluonteisille hallinnollisille seuraamuksille ei tulisi periä viivästyskorkoa. Tämä olisi perusteltua siksi, että kyseiset seuraamukset ovat sanktioluonteisia maksuja ja rinnastuvat tässä suhteessa rahamääräisiin rangaistuksiin, joille ei peritä viivästyskorkoa. ORK pitää tärkeänä, että seuraamusmaksun korottomuus lisätään erikseen perustelutekstiin. Maininnalla on selventävä informatiivinen merkitys sekä maksuvelvolliselle että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle.

Esitetyn eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain 26 §:n mukaan seuraamusmaksu vanhentuisi viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen päätöksen tekemisestä. ORK katsoo, että esitysluonnoksessa on hyvin otettu huomioon tarve säätää seuraamusmaksujen vanhentumisesta, koska vanhentumisesta ei ole säädetty täytäntöönpanolaiksi esitetyssä sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa.

Esitysluonnoksen mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä luonnolliselle henkilölle. ORK kiinnittää huomiota siihen, että sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin ei tällä hetkellä sisälly säännöstä maksuvelvollisen kuoleman vaikutuksesta täytäntöönpanoon. Lakiin eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta tulisi tästä syystä lisätä säännös siitä, että seuraamusmaksu raukeaa, kun maksuvelvollinen luonnollinen henkilö kuolee.

Lausunto
4.12.2024
ORK/542/2024
Julkinen

Säännös vastaisi rikoslain 8 luvun 16 §:n 1 momentin säännöstä, jonka mukaan sakko raukeaa tuomitun henkilön kuollessa.

Esitysluonnoksen mukaan eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain 29 § sisältäisi muutoksenhakua koskevan säännöksen. Säännöksessä olisi viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019) sekä maininta siitä, että muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen sovelletaan kuitenkin, mitä uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään. ORK:n täytäntöönpanemien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanossa on omaksuttu sääntely, jonka mukaan seuraamuksen määräävän viranomaisen päätös on täytäntöönpanokelpoinen lainvoimaisena. Edellä mainitun perusteella ORK esittää, että säännökohtaisiin perusteluihin lisättäisiin maininta, että seuraamusmaksu olisi täytäntöönpanokelpoinen vain lainvoimaisena ja hallinto-oikeuden muutoksenhakuasiassa antama ratkaisu olisi täytäntöönpanokelpoinen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Maininnalla olisi informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle.

ORK katsoo, että eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain 26 §:ään esitettyjen seuraamusten täytäntöönpanotapaa koskevan lakiviittauksen lisäksi on tärkeää, että sakon täytäntöönpanosta annettua lakia on esitetty muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:n 2 momentin listaan sisällytettäisiin eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain 4 luvussa tarkoitetut seuraamusmaksut. ORK:n näkemyksen mukaan sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa on riittävät menettelysäännökset rahamääräisten seuraamusten täytäntöönpanosta.

Esitysluonnoksen mukaan seuraamusmaksujen määrän voidaan alustavasti arvioida olevan noin 0–3 vuosittain. Luonnoksen mukaan arvio on epävarma johtuen muun muassa siitä, ettei ole varmuutta, kuinka monta tekoälyasetuksen vaatimusten piirissä olevia tekoälyjärjestelmiä asetetaan tai otetaan käyttöön Suomen markkinoissa. Esityksessä on arvioitu, että esitys voisi johtaa ORK:n tehtävien kasvuun jossain määrin. Mikäli kaikkien luonnokseen sisältyvien seuraamusten määrääminen olisi arvioidulla tavalla harvinaista, ainakin alkuvaiheessa seuraamusten täytäntöönpano toteutettaisiin ORK:ssa manuaalisesti. ORK:n täytäntöönpanojärjestelmä Rajsaan tallennettaisiin vain täytäntöönpanon perustetta koskevat tiedot, mutta varsinainen täytäntöönpano toteutettaisiin manuaalisesti.

Riippumatta täytäntöönpanotavasta jokainen uusi rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus lisää ORK:n henkilötöiden tarvetta. Keskusteluissa oikeusministeriön kanssa on sovittu, että jokaisen uuden seuraamuslajin yhteydessä arvioidaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvan lisähenkilötöiden määrä, vaikka lisähenkilötöiden määrä yhtä uutta seuraamuslajia kohti olisi vähäinen. Kun uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää, ORK:n lisähenkilötöiden tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohjausmenettelyssä. Tällä perusteella arvioidaan nyt, että eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain mukaisten seuraamusten takia ORK:lle syntyy lisähenkilötöiden tarvetta vähäisissä määrin.

Eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain 28 §:n mukaan markkinavalvontaviranomaisen toimivallasta tehostaa antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella, säädetään markkinavalvontalain 28 §:ssä. ORK vastaa sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla uhkasakkojen täytäntöönpanosta. Esitysluonnos ei sisällä arvioita siitä, kuinka paljon

uhkasakkoja asetettaisiin ja lopulta tuomittaisiin maksettavaksi vuositasolla. Täytäntöönpanoilmoituksesta ORK:lle säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa ja edelleen valtioneuvoston asetuksessa sakon täytäntöönpanosta. ORK:lle tehdään täytäntöönpanoilmoitus vuosittain noin 100–200 uhkasakosta. Koska esitysluonnos ei sisällä minkäänlaista arviota maksettavaksi tuomittavien uhkasakkojen määrästä, on vaikea arvioida uhkasakkojen täytäntöönpanosta syntyvää lisätyötä ORK:lle.

Vaaliviranomaisin liittyvät huomiot

Kohdan 3.7 Vaaliviranomaiset mukaan ”Oikeusministeriö myös ylläpitää ja kehittää vaalitietojärjestelmää.”

Kohdassa 3.7. ei ole mainintaa Oikeusrekisterikeskuksesta. Oikeusrekisterikeskuksella on merkittävä rooli vaalitietojärjestelmän kehittäjänä, ylläpitäjänä sekä vaalien toimittamisen ICT-palvelun ja asiakaspalvelun tuottajana.

Oikeusrekisterikeskus esittää, että kohtaa täsmennettäisiin seuraavasti: Oikeusministeriö myös ylläpitää ja kehittää vaalitietojärjestelmää yhteistyössä Oikeusrekisterikeskuksen kanssa.

Toimivaltaisiin kansallisiin viranomaisiin ja keskitetyn yhteyspisteen toimintoon liittyvät huomiot

Kohdan 3.11. Nykytilan arviointi mukaan ”Asetuksen kansallisen täytäntöönpanon lähtökohtana on hyödyntää mahdollisimman pitkälle olemassa olevia viranomaisrakenteita. Koska markkinavalvonta on Suomessa hajautunut eri viranomaisille, myös tekoälyasetuksen valvontamalli muodostuu kokonaisrakenteeltaan hajautetuksi. Tiettyjä valvontatehtäviä on kuitenkin pyritty myös keskittämään tehtävän luonteen mukaan viranomaisen erityisosaamisen perusteella. Hajautetulle mallille on tärkeää kansallisessa mallissa omaksuttu keskitetyn yhteyspisteen toiminto, jolla on keskeinen tehtävä tekoälyteknologiaan liittyvän asiantuntijatuen antamisessa muille toimivaltaisille viranomaisille.”

Oikeusrekisterikeskus esittää huomionaan huolen siitä, varmistaako keskitetty yhteyspiste toimivaltaisten valvontaviranomaisten toiminnan tasalaatuisuuden riittävällä tasolla ja onko keskitetyn yhteyspisteen ohjausmandaatti suhteessa toimivaltaisiin viranomaisiin riittävä. Haasteena usean valvovan viranomaisen mallissa esitetään huomioitavaksi eri valvovien viranomaisten käytäntöjen, linjausten ja ohjeistusten yhdenmukaisuus. Mikäli yksittäinen markkinatoimija toimii usean eri valvontaviranomaisen toimialalla, haasteeksi nousee eri toimijoiden kanssa asiointi sekä mahdollisten poikkeavien toimintamallien noudattaminen.

Oikeusrekisterikeskus esittää huomionaan huolen keskitetyn yhteyspisteen toiminnon ja eri valvontaviranomaisten vaadittavan osaamisen, tietämyksen ja resursoinnin varmistamisesta. Keskeistä olisi huomioida riittävä kyvykkyys toiminnan ohjeistamiseksi, kehittämiseksi, muutostarpeiden tunnistamiseksi sekä läpiviemiseksi. Esitämme tarkennettavaksi mikä toimija tunnistaa ja vastaa uusien valvottavien kohteiden lisäämisestä tai muiden valvontaviranomaisten toiminnan muutosten koordinoinnista.

Oikeusrekisterikeskus esittää arvioitavaksi, tulisiko keskitetyn yhteispisteen tehtäviin kuulua muodostaa ja pitää yllä toiminnan yleiskuvaa, esimerkiksi asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tai tarkemmin suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinoiden tai kehityksen liittyen.

Allekirjoitukset

Jussi Kivinen, ylijohaja
jussi.kivinen@ork.fi

Unto Kariniemi, toimialajohtaja (Järjestelmäpalvelut)
unto.kariniemi@ork.fi

Jakelu

Tiedoksi

Oikeusrekisterikeskus
kirjaamo.ork@om.fi
oikeusrekisterikeskus.fi
029 56 65631
PL 157, 13101 Hämeenlinna
Y-tunnus 2722042-5

