

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite Lausuntopyyntö 24.10.2024 VN/17593/2024

Asia HALLITUKSEN ESITYS TEKÖÄLYASETUKSEN TOIMEENPANOJA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 14.5.2024 lausuntoa (VN/17593/2024) luonnoksesta hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

EU:n tekoälyasetus ((EU) 2024/1689) tuli voimaan elokuun alusta 2024 ja on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa sääntelyä. Hallituksen esityksellä annettaisiin asetuksen toimeenpanon edellyttämät täydentävät kansalliset säännökset 12 kuukauden kuluessa.

Säädettäväksi ehdotetaan tekoälyasetusta täydentävä kokonaan uusi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Valvonta olisi osa markkinavalvontajärjestelmää. Uudessa laissa nimettäisiin toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset ja ilmoittamisesta vastaavat viranomaiset. Liikenne- ja viestintävirasto nimettäisiin toimimaan keskitettynä yhteyspisteenä. Laissa olisi säädökset viranomaisten toimivallasta määrätä seuraamuksia säännösten rikkomisesta sekä seuraamusmaksulautakunnasta, jolla olisi toimivalta määrätä seuraamusmaksu vakavimmista rikkomuksista. Laissa säädettäisiin täydentävästi ilmoitetuista laitoksista. Lisäksi muutettaisiin

eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettua lakia (1137/2016), sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002) ja Finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008).

Lait on tarkoitettu voimaan 2.8.2025 alkaen.

Ammattiliitto Pro on tutustunut hallituksen esitysluonnokseen ja toteaa siitä lausuntonaan seuraavaa:

Keskeiset ehdotukset

Suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä valvovia toimivaltaisia markkinaviranomaisia olisi lukuisia: Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, työsuojeluviranomaiset, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, tietosuojavaltuutettu, Energiavirasto, Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Finanssivalvonta sekä Sosiaali- ja terveysalan lupavirasto. Kiellettyjen tekoälykäytäntöjen valvonnasta vastaisi tietosuojavaltuutettu. Avoimuusvelvoitteiden valvonnasta puolestaan Liikenne- ja viestintävirasto, joka toimisi myös komissiolle vuosittain raportoivana keskitettynä yhteyspisteenä. Seuraamusmaksulautakunta toimisi Liikenne- ja viestintäviraston yhteydessä.

Ilmoittamisesta vastaaviksi viranomaisiksi nimettäisiin työ- ja elinkeinoministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, sosiaali- ja terveysministeriö sekä tietosuojavaltuutettu.

Kansallinen markkinavalvontajärjestelmä rakentuu hajautettuun valvontamalliin. Pro yhtyy näkemykseen, että tekoälyasetuksen mukainen valvonta on perusteltua järjestää olemassa olevaan malliin tukeutuen. Prolla ei ole toimivaltaisia markkinavalvontaviranomaisia, keskitettyä yhteyspistettä ja ilmoittamisesta vastaavia viranomaisia koskeviin ehdotuksiin huomautettavaa.

Prolla ei ole huomautettavaa hallinnollisia seuraamusmaksuja ja sivutoimisen seuraamusmaksulautakunnan asettamista koskeviin ehdotuksiin.

Prolla ei ole olemassa olevaan lainsäädäntöön tehtävien muutosten osalta huomioita.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

Vaikutukset

Vaikutusten arvioinnissa keskitymme viranomaisvaikutuksiin, jotka on kuvattu hallituksen esityksen sivuilla 86–89.

Hallituksen esityksessä kerrotaan viranomaisilta saatujen arvioiden olevan alustavia ja niihin liittyvän merkittäviä epävarmuuksia. Käytettävissä ei ole luotettavia arvioita siitä, paljonko asetuksen soveltamisalaan kuuluvia tai tarkemmin suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä on markkinoilla tai kehitteillä. Arviot eivät myöskään ole olleet keskenään vertailukelpoisia. Valvonta tulee vaatimaan sekä henkilöresursseja että osaamisen kehittämistä. Mittaluokan todetaan olevan yhteensä kymmeniä henkilötyövuosia ja tarpeita merkittävästi enemmän kuin komission arviot. Merkillepantavaa on, ettei yhteyspisteenä toimivan Liikenne- ja viestintäviraston resurssitarpeiden mittaluokasta ole esittää arviota.

Tietosuojavaltuutettu ei toimi nykyisellään markkina- ja valvontaviranomaisena. Joka tapauksessa tekoälyn valvontatehtävät ovat uusi vastuualue kaikille nykyisille markkina- ja valvontaviranomaisille. Valvonta ei ole yksinomaan jälkikäteisvalvonta, vaan asetuksen täytäntöönpano vaatii tekoälyosaamista neuvonnassa ja sidosryhmäyhteistyössä.

Markkina- ja valvontaviranomaisten lisäksi valvontatehtäviä on ehdotettu Tullille, joka on yksiselitteisesti ilmoittanut, ettei se pysty ottamaan vastaan uusia tehtäviä. Seuraamusmaksujen täytäntöönpanon aiheuttaman työn määrän ei ennakoida olevan Oikeusrekisterikeskukselle suuri.

Resurssiarvioita luvataan tarkentaa ja täsmentää lausuntokierroksen kuluessa.

Osa viranomaisista on arvioinut kustannuksia syntyvän myös rekistereiden, tietojärjestelmien ja nettisivujen vaatimista muutoksista. Euromääräisiä arvioita on esitetty tiedonhallinnan muutosvaikutuksia käsittelevässä osuudessa sivuilla 92–93.

Tiedot resurssitarpeista ovat hajautuneet vaikutusten arvioinnissa eri alalukuihin. Taloudellisista vaikutuksista on edes mittakaavan osalta vaikea saada käsitystä.

Vaikutuksia valtion talouteen on arvioitu hallituksen esityksen sivuilla 89–90. Valmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi esittää lisämäärärahaesityksiä vuoden 2025 talousarvioon. Ratkaisua perustellaan hallituksen talouspolitiikkaan kuuluvalla linjauksella hakea resurssikysymyksiin ratkaisut ensisijaisesti viranomaisien nykyisiä tehtäviä tehostamalla ja toimintaa sopeuttamalla. Resurssikysymyksiin voitaisiin palata vuoden 2026 talousarviovalmistelussa ja erityisesti syistä tarvittaessa vuoden 2025 lisätalousarvioesityksissä, mikäli lisäresurssitarpeet ovat välittömiä. Pro korostaa, että uusien, lakisääteisten tehtävien haltuunotto joudutaan käynnistämään

valvontaviranomaisissa vähintäänkin henkilöstön kouluttamisena ja todennäköisesti myös välttämättömien tietojärjestelmämuutosten valmisteluna jo ennen lain voimaantuloa. Valtion tuottavuusohjelman etupainotteisuuden vuoksi toimintamenoissa ei ole juurikaan liikkumavaraa ja tilaa kokonaan uusille tehtäville. Monien käynnistyvien sopeutustoimien vaikutus realisoituu vasta tulevana vuosina. Esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa sekä työ- ja elinkeinoministeriössä ovat juuri päättyneet henkilöstön vähentämiseen irtisanomisin johtaneet yhteistoimintaneuvottelut.

Pro korostaa, että uuden sääntelyn aiheuttamaa todellista työmäärää on myös lain voimaantulon jälkeen kaikkien markkina-valvontaviranomaisten osalta tarkoin seurattava. Virastojen toimintamomentteille on osoitettava riittävät määrärahat tehtävien hoitamiseen tarvittaviin henkilöresursseihin ja henkilöstön osaamisesta huolehdittava. Tietojärjestelmämuutosten aiheuttamat kertaluonteiset tai pysyvät kustannukset on virastoille kompensoitava.

Timo Nousiainen

Sari Jokikallas

Järjestöpäällikkö

Sopimus-alavastaava/asiantuntija

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

-

Lausuntonne koskien pykälää

-

Muut kommentit HE -luonnoksesta

-

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

-

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

-

Jokikallas Sari
Ammattiliitto Pro ry