

Lausunto

04.12.2024

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

University of Helsinki Legal Tech Lab (oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto) arvostaa mahdollisuutta lausua luonnoksesta.

Luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi sisältää ehdotuksen kansallisista toimivaltaisista viranomaisista, jotka harjoittaisivat asetuksen edellyttämää tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaa.

Luonnos rakentuu ns. hajautetulle mallille. Hajautetussa mallissa tekoälyasetuksen edellyttämät markkinavalvontatehtävät annettaisiin pääosin niille viranomaisille, joiden nykyiset tehtävät kohdistuvat sisällöllisesti samankaltaisten ei-tekoälyä-sisältävien tuotteiden valvontaan.

HAJAUTETUN MALLI HYÖDYT JA HAITAT SEKÄ VALVONNAN TEHOKKUUDEN EDELLYTTÄMÄ ASiantuntemus

Luonnokseen sisältyy niukasti pohdintaa keskitetyn mallin ja hajautetun mallin hyödyistä ja haitoista sekä hajautetun sääntelyn eri vaihtoehtoista. Tosiasiallisesti luonnoksessa ehdotetaan keskitetyn ja hajautetun mallin välimuotoa, jossa Liikenne- ja viestintävirasto olisi keskitetty yhteyspiste EU-komission suuntaan ja tietosuojavaltuutetulla olisi keskeinen rooli sekä asetuksen kieltojen että suuririskisten tekoälyjärjestelmien valvonnassa.

Perusratkaisu eli valvontatehtävien osittainen hajautus on sinällään kannatettava ehdotus. Toimialakohtainen hajautus voi tuoda tekoälyjärjestelmien arviointiin kontekstisidonnaista ymmärrystä. Ratkaisuun liittyy kuitenkin hyötyjen lisäksi myös haittoja, jotka tulisi ottaa huomioon lopullisessa esityksessä. Toimivallan jakamiseen toimialoittain sisältyy riski valvonnan fragmentoitumisesta ja tulkintakäytännön eriytymisestä, mikä vuorostaan haittaisi asetuksen tavoitteiden toteutumista. Hajauttaminen saattaa myös lisätä tarvetta uudelle asiantuntemukselle ja pätevyydelle, josta myös luonnoksen mukaan on jo nykyisellään pulaa. On epäselvää, miten nämä haasteet on tarkoitus ratkaista hajautetussa mallissa ja miten tarkalleen viranomaisyhteistyötä vahvistetaan.

Ilmoitettuna yhteyspisteenä Liikenne- ja viestintävirasto toimii komission suuntaan, mutta missä määrin ja millä toimenpiteillä on tarkoitus koordinoita viranomaisten yhteistyötä ja antaa kansallisille viranomaisille riittävää neuvontaa ja tukea uusien valvontatehtävien toteuttamiseen? Miten hajautetussa mallissa huomioidaan, että mahdollinen kansalaisen tekemä valitus päättyy oikean viranomaisen ratkaistavaksi, onko viranomaisilla toimivalta ja velvollisuus siirtää valitus tarvittaessa eteenpäin nykyisen lainsäädännön nojalla? Sisältyykö malliin riski siitä, että useampi viranomainen valvoo samaa asiaa ja miten estetään tarpeeton päällekkäisyys tai huolehditaan esimerkiksi forum-shoppingin estämisestä tai kaksoisrangaistavuuden kiellosta? Nämä kysymykset voivat aktualisoitua niin jäsenvaltion sisällä kuin niiden välilläkin.

TEKOÄLYASETUS EI PELKKÄÄ MARKKINAVALVONTAA

Lausuttavassa luonnoksessa on kyse erityisesti markkinavalvontaviranomaisten nimeämisestä, joskin luonnoksessa kuvataan seikkaperäisesti tekoälyasetuksen sisältöä. Kuvaus on arvokasta, sillä hallituksen esityksellä tulee olemaan oikeuslähdeopillista merkitystä tekoälyasetuksen kansallisessa tulkinnassa. Luonnoksessa kuvataan myös tekoälyasetuksen perusoikeuksien suojaan liittyviä tavoitteita ja mekanismeja, joskin nyt lausuttavan olevan luonnoksen keskeiset ehdotukset keskittyvät yksinomaan markkinavalvontatehtävien allokoimiseen kansallisille viranomaisille. Tämä on ymmärrettävää, koska tekoälyasetus tulee sovellettavaksi asteittain. Kuitenkin tekoälyasetuksen kansallista toimeenpanoa tulee arvioida kokonaisuutena, ottaen huomioon sekä tekoälyasetuksen tavoitteet että laajempi eurooppalaisen data- ja teknologiasäätelyn kokonaisuus, johon tekoälyasetus sijoittuu yhdenmukaistamislainsäädännön luoman jatkumon ohella.

Tekoälyasetus on osa EU:n yhdenmukaistamislainsäädäntöä, minkä takia tekoälyn sääntely mielletään ensisijaisesti tuoteturvallisuutena. Kuitenkin asetuksen tavoitteissa on mainittu turvallisuuden ja terveyden ohella myös perusoikeuksien suoja, joita asetuksen riskiperusteisella lähestymistavalla pyritään suojaamaan tekoälyjärjestelmien mahdollisilta kielteisiltä vaikutuksilta. Miltä osin markkinavalvonnassa on kyse perusoikeuksien valvonnasta ja mitä asiantuntemusta tämä edellyttää, tekoälyjärjestelmiin itseensä liittyvän asiantuntemuksen lisäksi?

Joillekin viranomaisille markkina- ja tuoteturvallisuusvalvontatehtävät ovat täysin uusia. Kaikille viranomaisille kyseessä on yhtäältä nykymallissaan suhteellisen uusi toimintakehys. Se edellyttää monilta viranomaisilta erilaista asiantuntemusta ja toimivaltuuksien käyttötaitoja kuin näiden perinteiset tehtävät. Toisaalta haaste myös jo markkina- ja tuoteturvallisuusvalvontaviranomaisina toimiville viranomaisille on tekoälyasetuksen sisällöllinen asiantuntemus - etenkin kun sen tekstin merkitys on monilta osin monitulkintainen (kyse ei ole vain runsaista määreistä jotka edeltävät erilaisia kieltoja ja luokitteluja edellä, vaan mm. sellaisista sisällöllisistä asioista kuten miten kuluttajansuojan suhde perusoikeuksiin ymmärretään ja miten tämä vaikuttaa esim. KKV:n toimintaan).

PELOTEVAIKUTUS TUOTETURVALLISUUDEN PERUSTANA EDELLYTTÄÄ VALVONNAN TEHOKASTA RESURSOINTIA

On huomattava, että tuoteturvallisuus perustuu pitkälti standardeihin ja toimijoiden omavalvontaan, jota tehostaa markkina- ja tuoteturvallisuusvalvonnan pelotevaikutus. Markkina- ja tuoteturvallisuusvalvonta on EU-oikeudessa uudehko kerrostuma omavalvonnan päälle. Omavalvonnalle on annettu myös tekoälyasetuksessa keskeinen rooli. Luonnoksessa katsotaan, että "toimijoiden vastuullinen tekoälyjärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto suuntaavat viranomaistehtäviä varsinaisesta valvonnasta ohjaukseen ja neuvontaan". Markkina- ja tuoteturvallisuusvalvonnan pelotevaikutus vuorostaan syntyy selkeistä toimivaltasäännöistä, yhdenmukaisesta tulkinnasta ja riittävästä resursoinnista.

Painotamme, että markkina- ja tuoteturvallisuusvalvonnan tehokkuus edellyttää molempia eli sekä riittävän tehokasta valvontaa että myös riittävää neuvontaa ja toimijoiden tukemista. Valvonta ja neuvonta ovat samaan aikaan toisistaan erillisiä tehtäviä - erityisen monimuotoista on neuvonta suhteessa niin kansalaisiin, yrityksiin kuin toisiin viranomaisiin. Valvonnan tehokkuudessa on kysymys myös yritysten yhdenvertaisuudesta, sillä aliresursoitu pistokoevalvonta asettaa toimijat helposti keskenään eri asemaan.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

Lausumme vaikutusten arvioinnin osalta pääosin vain luonnoksen yrityksiin ja kansalaisiin kohdistuvista vaikutuksista. Nämä ovat kuitenkin melko välittömästi yhteydessä selkeyden ja resurssien tarpeeseen viranomaistehtävissä.

Luonnoksen pohjalta voi todeta, että kotimaisten yritysten osalta niiden arvio lainsäädännön vaikutuksista perustuu EU-lainsäädäntöprosessin aikana tehtyyn arvioon (TEM selvitys 2023). Tältä osin tuolloin esiin nostettu epävarmuus asetuksen tulkinnasta, mm. sen soveltamisalasta, on instrumentin lopullisen tekstin valossa väistämättä erilaista kuin vaikutusten arvioinnin aikaan. On epäselvää, miten yritysten arvio yhtäältä avoimuusvelvoitteiden ja sanktioiden uhan tai toisaalta tukiresurssien ja ohjauspalveluiden tarpeen osalta on sittemmin muuttunut, kun lopullisiin sanamuotoihin liittyvä epävarmuus on asetuksen voimaantulon myötä poistunut.

Lisäksi on huomattava, että EU-tasolla lainsäädäntöprosessin alussa tehty vaikutusten arviointi ei myöskään ole riittävä, sillä tällöin vaikutuksia on arvioitu komission alkuperäisen asetusehdotuksen pohjalta ja lopullinen asetus poikkeaa perusratkaisuiltaan paikoin merkittävästikin asetusehdotuksesta.

Lainsäädännön vaikutuksia kansalaisiin on nähdäksemme arvioitu luonnoksessa liian niukasti ja ilman perusteluita tai lähteitä. Kohdassa 4.2.5 nostetaan esiin sääntelyn turvallisuuden tunnetta vahvistava vaikutus yhteiskunnassa. Luonnos nimeää tunteen perusteeksi lähinnä markkinavalvontaviranomaiset ja kansalaisen mahdollisuuden olla yhteydessä heihin. (Koska luonnoksen 3 § (ks. alla) on tässä yhteydessä keskeinen, sen tulisi olla selkeä ja ymmärrettävä.)

Hieman ristiriitaisesti luonnos antaa aiemmin (s. 89-90) ymmärtää, että markkinavalvonnasta vastaavat yritykset itse. Jotta sisämarkkinoilla ei olisi kiellettyjä vaan ainoastaan vaatimukset täyttäviä suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, tulee kansallinen markkinavalvonta resursoida riittävästi. Vain riittävä resursointi tukee tuntuvaa pelotevaikutusta, jolle EU:n uuden lainsäädäntökehyksen mukaisen tuotesääntelyn vaikuttavuus perustuu. Asianmukainen pelotevaikutus (lainsäädännön vaatimusten täyttämiseksi) palvelee sekä kansalaisia että suojelee yrityksiä epäreilulta kilpailulta.

Vielä lopuksi kiinnitämme huomiota siihen, että vaikutusten arviointi tulisi toteuttaa laaja-alaisesti, vaikkakin asetuksen asettama soveltamisaikataulu asettaakin huomattavia paineita kansallisten viranomaisten nimeämislle. Vaikutuksia tulisi arvioida koko tekoälyasetuksen kansallisen toimeenpanon näkökulmasta osana kansallisen toimeenpanon edellyttämiä hallituksen esityksiä. Vaikutuksia tulisi myös jatkossa seurata, ei vain ennakkoon arvioida. Tekoälyasetus liittyy kiinteästi tekoälyn yhteiskunnallisiin vaikutuksiin, eikä kaikkia vaikutuksia ole mahdollista arvioida lainsäädäntöprosessin yhteydessä. Tämä laajempi yhteiskuntatason tietotarve on kuitenkin huomattava ja on suoraan yhteydessä tekoälyasetuksen toimeenpanon tehokkuuteen. Jotta tekoälyasetuksen tavoitteet toteutuvat, edellyttää tämä asetuksen ohella myös riittävää laajapohjaista kansallista tekoälystrategiaa, joka huomioi erityisesti tekoälyn yhteiskunnalliset vaikutukset sekä vaikutukset yksittäisiin kansalaisiin ja joka rakentuu riittävälle tieteellisesti korkealaatuiselle tutkitulle tiedolle.

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

-

Lausuntonne koskien pykälä

Hallituksen esityksen luonnoksen lakiehdotuksen 3 § (toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset) on kokonaisuudessaan viitteineen asetuksen liitteisiin erityisen vaikeaselkoista kansallista lainsäädäntöä. Pykälän sisällön voi ymmärtää vain lukemalla sitä yhdessä tekoälyasetuksen kanssa ja silloinkin vaivalloisesti. Tämä on ongelmallista lainsäädännön selkeyden kannalta itsessään, mutta myös siksi, että luonnoksen vaikutusarviota koskevassa kohdassa korostetaan kansalaisen mahdollisuuksia tunnistaa toimivaltainen viranomainen asetuksen rikkomistilanteissa (s. 92). Pykälän pohjalta kansalaisen on vaivalloista tai lähes mahdotonta tunnistaa toimivaltaista viranomaista.

Koska pykälän tekstin selventäminen ei lainsäädäntöteknisesti ole mahdollista, tulee ongelma ratkaista muulla tavoin. Ihanteellisin hyvää hallintoa tukeva ratkaisu olisi nähdäksemme nimetä yksi resursoitu taho joka toimii kansalaisten neuvontapisteinä suhteessa kaikkiin markkina- ja valvontaviranomaisiin ja jolla on toimivalta toimittaa kansalaisen valitus perille. Luonnoksen tavoitetta voi tukea myös vaatimattomammin, esim. kansalaisten keskitetyllä neuvonnalla tai jollain muulla yksinkertaisella tavalla tai teknisellä keinolla. Ilman tukea kansalaisia ei tule jättää - tätä edellytystä tukevat analogisesti myös viranomaisten tukemiseen ja neuvontaan luonnoksessa osoitettavat keinot. Nähdäksemme toimivaltaisen viranomaisen löytämisen tukemista ei voi yleisesti jättää hallintolain 8 §:n viranomaisen neuvontavelvollisuuden varaan.

On selvää, että nykyisellään luonnokseen sisältyvä 3 §:n lakiehdotus ei ole sillä tavoin selkeästi ja ymmärrettävästi kirjoitettu, että kansalainen voisi yksin sen perusteella tunnistaa toimivaltaisen kansallisen viranomaisen.

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 tarkoittamana toimijana, ja jos toimii, millä tavoin katsotte, että asetusta ja ehdotettavat lait vaikuttavat organisaatioon tai yritykseenne?

-

Sankari Suvi
University of Helsinki Legal Tech Lab - Oikeustieteellinen tiedekunta,
Helsingin yliopisto