

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Tullin näkemyksen mukaan sen rooli markkina- ja turvallisuusviranomaisena tulee kuvata 4.1.2 Toimivaltaiset markkina- ja turvallisuusviranomaiset -otsikon alla omana kappaleenaan tekstin tasapainoisuuden vuoksi. Tulli ehdottaa seuraavanlaista muotoilua:

”Tulli toimii markkina- ja turvallisuusviranomaisena asetuksen I liitteen A jakson 2 kohdassa tarkoitettun unionin yhdenmukaistamislainsäädännön nojalla annetun lelujen turvallisuudesta annetun lain soveltamisalaan kuuluvien suuririskisten tekojärjestelmien osalta eräissä tilanteissa. Tulli toimisi markkina- ja turvallisuusviranomaisena yhdessä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa.”

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

Tulli ehdottaa, että vaikutusten arvioinnissa tuotaisiin esille osaamisvaatimuksia, joita tekoälyasetus asettaa markkina- ja turvallisuusviranomaiselle. Esimerkiksi asetuksen artiklassa 70(3) mukaan henkilöltä vaaditaan tekoälyteknologioiden, datan ja datalaskennan, henkilötietojen suojan, kyberturvallisuuden, perusoikeuksien ja terveys- ja turvallisuusriskien syvällistä ymmärtämistä sekä voimassa olevien standardien ja oikeudellisten vaatimusten tuntemusta. Tämä selkeyttäisi kuvaa markkina- ja turvallisuusviranomaiselta vaadittavasta substanssiosaamisesta.

Tullilla ei ole asetuksen vaatimaa osaamista ennestään lelujen markkina- ja turvallisuusviranomaisiin liittyvissä toiminnoissa, joten uuden tehtävän hoitamiseen tarvitaan resursseja. Tulli on tunnistanut resurssitarpeita valvontaan, koulutukseen ja osaamisen ylläpitämiseen Tullilaboratoriossa, joka vastaa leluille tehtävistä tutkimuksista, ja tuoteturvallisuusyksikössä, joka vastaa lelujen määrätysten mukaisuuden arvioinnista ja päätöksenteosta. Ehdotettun lain eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta mukaan markkina- ja turvallisuusviranomaisen on markkina- ja turvallisuusviranomaisena tehtävän lisäksi muun muassa arvioitava myös avoimuusvelvoitetta (5 §), raportoitava keskitetylle yhteyspisteelle (6 § 3 mom.) ja nimettävä jäsen

seuraamusmaksulautakuntaan (14 §). Tulli on huolissaan resurssien riittävydestä sekä asetuksen vaatiman osaamisen löytämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt erikseen viranomaisilta tarkempaa resurssitarvetta ja Tulli vastaa kyselyyn.

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

Ei kommentteja.

Lausuntonne koskien pykälää

Tulli ehdottaa selkeyden vuoksi, että suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaviranomaisia koskevan 3 §:ä täydennetään 1 momentin 2 kohdan osalta siten, että Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Tullin välisen tehtävienjaon todetaan olevan lelujen turvallisuudesta annetun lain 56 §:n mukainen.

Muut kommentit HE -luonnoksesta

Tullin markkinavalvontaroolin täsmentäminen

Tullin näkemyksen mukaan sen rooli markkinavalvontaviranomaisena tulisi kuvata 3.1.2 Keskeisiä markkinavalvontaviranomaisia -otsikon alla. Tämä tekisi markkinavalvontaviranomaisten kuvauksesta tasapainoisemman, sillä otsikon alla on kuvattu muiden ehdotettavan eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain 3 §:ssä nimettyjen viranomaisten toimintaa. Tullin näkemyksen mukaan sille tulisi varata oma osuutensa. Samalla otsikon alla olevia Tullia koskevia muita kirjauksia olisi syytä tarkistaa, jotta Tullin tehtävät ja roolit olisi mahdollisimman selkeästi kuvattu.

Tulli ehdottaa, että sivun 43 ensimmäisen kappaleen loppuun lisättäisiin virke siitä, että Tulli toimii myös markkinavalvontaviranomaisena tietyissä tuoteryhmissä.

Lisäksi Tulli ehdottaa, että otsikon alle, esimerkiksi loppupuolelle, lisättäisiin seuraavan lainen osio Tullin roolista markkinavalvontaviranomaisena:

”Tulli. Tulli toimii markkinavalvonta-asetuksen 25 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ulkorajatarkastuksista vastaavana viranomaisena sekä valvoo markkinavalvontalain 23 §:ssä tarkoitetun maastavientikiellon ja 25 §:ssä tarkoitetun hävittämismääräyksen noudattamista ulkorajalla. Lisäksi Tulli on erikseen nimetty toimivaltaiseksi markkinavalvontaviranomaiseksi tiettyjen tuoteryhmien osalta. Kun Tulli toimii toimivaltaisena markkinavalvontaviranomaisena, suorittaa se valvontaa itsenäisesti.

Tulli on tekoälyasetuksen I liitteen A jakson yhdenmukaistamislainsäädännön osalta markkinavalvontaviranomainen lelujen kohdalla (tekoälyasetuksen I liitteen A jakson 2 kohta) eräissä tilanteissa Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ohella. Kansallisen lelujen turvallisuudesta annetun lain

(1154/2011) 56 §:n nojalla Tulli toimii markkinavalvonta-asetuksen 25–28 artiklassa tarkoitettuna markkinavalvontaviranomaisena lelujen osalta Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ohella. Lisäksi Tulli valvoo markkinavalvontaviranomaisena lelujen turvallisuudesta annetun lain noudattamista toimitettaessa leluja Suomeen Euroopan unionin jäsenmaista Suomessa tapahtuvan tavaraerän purkamisen ja siihen liittyvän varastoinnin yhteydessä. Tullin toimiessa markkinavalvontaviranomaisena sovelletaan tullilain (304/2016) lisäksi markkinavalvontalain 6 ja 7 §:ää, 3 lukua sekä 27–29 §:ää.

Tullin lelujen turvallisuudesta annetun lain nojalla suorittama valvonta on riskiperusteista. Tullin valvonta on poikkeuksellisesti reaaliaikaista, sillä Tulli valvoo tuotteita jo siinä vaiheessa, kun niitä saatetaan markkinoille. Tulli tutkii ottamansa näytteet Tullilaboratoriossa sekä tekee markkinavalvontaan liittyvät päätökset tuoteturvallisuusyksikössä itsenäisesti. Tulli tarkastaa vuositasolla noin 500–700 lelua.”

Tulli edelleen ehdottaa, että otsikon alta poistettaisiin tekstin selkeyttämiseksi seuraavat Tullia koskevat kirjaukset:

- taulukosta 1 poistetaan kohdasta 1 kirjaus, jonka mukaan Tulli toimisi markkinavalvontaviranomaisena, ja viittaus kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) 14 §:ään. (s. 43)

- ”Kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) 14 §:n mukaan Tulli valvoo kulutustavaroita ja kuluttajapalveluiden yhteydessä käytettäviä tavaroita tuotaessa tavaroita maahan EU:n ulkopuolelta, vietäessä tavaraa Suomesta ja kuljetettaessa tavaroita Suomen kautta.” Virke ei kuvaa Tullin roolia markkinavalvontaviranomaisena. (s. 44)

-”Tulli valvoo huvivenelain vaatimusten noudattamista Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolelta tapahtuvassa tuotteiden maahantuonnissa.” Tässä valvonnassa ei ole kyse Tullin markkinavalvontaviranomaisena suorittamasta valvonnasta. (s. 46)

Suuririskisen tekoälyjärjestelmän käyttöönoton hetki

Tullin näkemysten mukaan suuririskisten tekoälyjärjestelmien käyttöönoton hetkeen olisi voinut ottaa HE:ssä enemmän kantaa. HE:n perusteella jää epäselväksi, milloin käyttöönottaja on lainsäätäjän silmissä ottanut tekoälyjärjestelmän käyttöön ja milloin yksityishenkilön/yrityksen/viranomaisen/viraston rooli käyttöönottajana alkaa.

Lainvalvontaviranomaisia

Tulli katsoo, että otsikon 3.4.8 Lainvalvontaviranomaisia alla olevaa Tullia koskevaa osuutta olisi hyvä täydentää. Tämä antaisiin entistä täsmällisemmän kuvan Tullin toiminnasta ja yhdenmukaistaisi tekstiä suhteessa muiden lainvalvontaviranomaisten kuvauksiin.

Tulli ehdottaa, että osuuteen lisätään kappale Tullin toiminnasta rikostorjuntaviranomaisena. Kappale voisi olla seuraavan lainen:

”Tulli on yksi kansallisista rikostorjuntaviranomaisista. Tullin tehtävänä oleviin toimiin tullirikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja tullirikoksista epäiltyjen syytteesen saattamiseksi sovelletaan, sen lisäksi, mitä tullilaisissa (304/2016) säädetään, rikostorjunnasta Tullissa annettua lakia (623/2015, TRT-laki). Siltä osin, kuin TRT-laissa ei toisin säädetä, tullirikosasian tutkinnassa noudatetaan, mitä esitutkintalaisissa (805/2011) ja pakkokeinolaissa (806/2011) sekä muualla laissa esitutkinnasta ja pakkokeinoista säädetään. TRT-lain 2 §:n 1 kohdan mukaan tullirikoksella tarkoitetaan a) rikosta, jolla rikotaan sellaista tullilain tai muun lain säännöstä, jonka noudattamisen valvonta tai täytäntöönpano on Tullin tehtävänä; b) tullimieheen kohdistuvaa rikoslain (39/1889) 16 luvun 3 §:ssä tarkoitettua haitantekoa virkamiehelle sekä 4 b §:ssä tarkoitettua niskoitteluä tullimestä vastaan; c) rikoslain 46 luvun 6 ja 6 a §:ssä tarkoitettua laitonta tuontitavaraan ryhtymistä; ja d) sellaista rikosta, johon sisältyy omaisuuden maahantuontia, maastavientiä tai Suomen kautta kuljettamista.”

Tullin näkemyksen mukaan Tullin osuudessa olisi myös hyvä mainita, että tullilain 31 §:n mukaan tullimiehellä on oikeus rajatarkastuksen toimittamiseen rajavartiolain 8, 28 a, 36 ja 38 §:ssä rajavartiomiehelle säädetyin toimivaltuuksin. Rajatarkastuksesta säädetään tarkemmin edellä mainituissa pykälissä.

Lisäksi Tulli ehdottaa, että tullilain 5 luvun 28 §:n mukaista teknistä valvontaa käsittelevän kappaleen loppuun lisätään teknisen valvonnan määritelmä. Kyseisen tullilain pykälän mukaan teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa ajoneuvoihin, ajoneuvon kuljettajiin, esineisiin, jalankulkijoihin tai yleisöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista.

Tulli ehdottaa täydennystä Tullin kirjauksista perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Tullista kertovan osion toisessa kappaleessa on kirjattu vain viittaus tullilain 34 §:än. Sekä tullilaisissa että TRT-laissa säädetään, että Tullin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen on siis Tullin toiminnan ytimessä.

Tulli ja biometrinen etätunnistaminen

Tullin näkemyksen mukaan tekstiä otsikon 3.11.4 Kansallisen liikkumavaran käyttö erinäisissä asioissa tulisi tarkistaa. HE-luonnoksessa biometrisen etätunnistamisen osalta todetaan, että kansallista sääntelyä tähän liittyen tullaan selvittämään ja tarkastelemaan erikseen sisäministeriön hallinnonalan toimesta, jonka vastuualueelle lainvalvontaviranomaiset kuuluvat, minkä vuoksi tässä esityksessä asiaan ei oteta kantaa. Tulli on lainvalvontaviranomainen, mutta se toimii valtiovaraministeriön hallinnonalalla, joten kaikki lainvalvontaviranomaiset eivät kuulu

sisäministeriön vastuualueelle. Lisäksi Tullin näkemyksen mukaan myöhemmässä valmistelussa tulee huomioida myös Tullin rikostorjunnan tarpeet. Tulli katsoo, että lainvalvonnan alaan kuuluvia asioita tulisi käsitellä sisäministeriön ja valtiovarainministeriön sekä Tullin, poliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyönä. Tullin toimivalta reaaliaikaisessa tunnistamisessa tulisi varmistaa huomioiden 2/25 säännöksen soveltamisen aloittaminen.

Hajautetun mallin perustelut

Nykyisen taloustilanteen vuoksi olisi Tullin näkökulmasta suotavaa nähdä hallituksen esityksessä laajempaa analyysia keskitetyn mallin osalta kappaleessa 5.1.1. Viranomaisvalvonnan toteuttamisen vaihtoehtot. Hajautetun mallin vuoksi markkinavalvontaviranomaiset ovat pakotettuja miettimään ratkaisuja kukin omassa organisaatiossaan, joten laajemmat perustelut auttaisivat ymmärtämään sitä, miksi asetuksen tarjoamaa kansallista liikkumavaraa ei ole käytetty. Keskitetyn mallin osalta ei tuotu esille sitä, että jo nykyiselläänkin markkinavalvonnassa voi yhteen tuotteeseen kohdistua usean eri lainsäädännön vaatimuksia. Nämä lainsäädännöt voivat olla eri markkinavalvontaviranomaisten valvomilla sektoreilla. Esimerkiksi Tullin valvomat lelut voivat olla myös sähkölaitteita, joissa markkinavalvontaviranomaisena on Tukes, tai radiolaitteita, joiden markkinavalvonnasta Traficom vastaa.

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

Tulli toimii tiedonhallintalain tarkoittamana tiedonhallintayksikkönä. Esityksellä olisi vaikutusta Tullin tiedonhallintaan, kuten järjestelmiin, joihin tulee mahdollisesti tehdä muutoksia sen tiedon rakenteisiin ja työkulkuihin eri prosessien kuten järjestelmän käyttöönottoon liittyvien prosessien osalta (sekä Tullin mahdollisen valvontaviranomaisen tehtävien osalta). Lisäksi tulee käydä läpi ja muuttaa tarvittavin osin Tullin ICT-hallintaan liittyvät prosessit ja toimintamallit.

Kaikista Tullin järjestelmistä kerätään lokitietoja seurantaan, valvontaa ja raportointia (myös EU:lle raportointia) varten, ja kaikkien Tullin järjestelmien käyttö edellyttää tunnistautumista Tulli.fi-sivujen käyttöä lukuun ottamatta. Jos Tullin järjestelmistä niiden sisältämien suuririskisten tekoälyjärjestelmien (tai yhteyksien suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin) vuoksi pitää säilyttää lokitietoja tekoälyjärjestelmän käyttötarkoitukseen nähden asian mukaisen ajanjakson ajan, kuitenkin vähintään kuuden kuukauden ajan, ei näiden lokien keräämistä varten tarvita suuria uusia investointeja, mutta lokien suuri lisämäärä nostaa kuitenkin datan säilytyskapasiteetin määrää ja sitä kautta kustannuksia (erityisesti, jos säilytysaika on kauemmin kuin 6 kk).

”4.2.6 Tiedonhallinnan muutosvaikutukset Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 8 §:n 2 momentin nojalla toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin.”

Tullin tehtävänä markkinavalvontaviranomaisena voi olla vaikutuksia muun muassa uuteen tarvittavaan teknologiaan tekoälyn tunnistamisen tueksi tai muutoksia prosesseihin. Osaamista tulee kasvattaa ja ohjeistuksia tarkentaa.

”Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. Esityksellä olisi jossain määrin vaikutuksia viranomaisten tiedonhallintaan. Viranomaisten olisi tehtävä tapauksesta riippuen muutoksia olemassa oleviin tietojärjestelmiinsä, kuten asianhallintajärjestelmiin, uusien valvontatehtävien ja niiden edellyttämän tiedonhallinnan toteuttamiseksi.”

Voi tulla tarve täydentää nykyistä tiedonohjaussuunnitelmaa (asianhallintajärjestelmä hyödyntää tiedonohjaussuunnitelmaa). Tullissa tuotevalvonta on normaali prosessi, eikä esitetyllä muutoksella ole tunnistettu muutosvaikutuksia nykyisiin järjestelmiin, paitsi mahdollisesti tarkastusten tyypittelyihin tai luokituksiin.

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

Tulli toimii tekoälyasetuksen tarkoittamana toimijana jo nyt, ja tulevaisuudessa paljon isommassa määrin. Tulli toimii sekä tarjoajana (viranomaisen/virasto, joka kehittää tai kehityttää tekoälyjärjestelmän tai yleiskäyttöisen tekoälymallin ja saattaa sen markkinoille tai ottaa tekoälyjärjestelmän käyttöön omalla nimellään) että käyttöönottajana (viranomaisen/virasto, joka käyttää valvonnassaan olevaa tekoälyjärjestelmää) useammalle eri tekoälyjärjestelmälle ja tekoälymallille.

Asetukset ja ehdotettavat lait vaikuttavat kaikkeen Tullin ICT-toimintaan. Strategisella tasolla Tullin on turvaviranomaisena otettava kantaa ja suunnattava omaa kehitystään tekoälyjärjestelmien tarjoajana ja käyttöönottajana, myös suhteessa toisiin turvaviranomaisiin ja niiden tarjoamiin tekoälyjärjestelmiin.

Taktisella tasolla Tullin ICT-kokonaisuuteen on luotava uusia toimintamalleja, joissa tekoälyjärjestelmien kehittämiseen ja käyttöön on luotava turvaportteja, joilla varmistetaan tekoälyjärjestelmien luokittelun oikeellisuus ja niiden seuranta kehitysvaiheesta toiseen.

Operatiivisella tasolla tekoälyjärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon on oltava operatiivinen malli, jolla turvataan tekoälyjärjestelmien turvallinen ja lainmukainen kehitys ja käyttö. Kansallisen tason raportointiin on luotava prosessi ja sitä turvaava automaattinen järjestelmäratkaisu.

Lisäksi tekoälyjärjestelmien datanhallinta on suunniteltava osaksi Tullin datanhallintaa ja tiedonhallintaa.

Etelämäki Suvi
Tulli.fi