

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Tekoälyasetuksessa on kyse markkinaevalvontalainsäädännöstä, jonka tarkoitus on turvata terveyden, turvallisuuden ja perusoikeuksien toteutuminen Euroopan unionissa.

Säätelyn suhde nykyisiin viranomaistehtäviin:

KKV tai kuluttaja-asiamies eivät ole markkinaevalvontaviranomaisia, joille EU-asetuksen mukaan tekoälyasetuksen valvontatehtävät on osoitettava. KKV ja kuluttaja-asiamies eivät tee tuotevalvontaa vaan valvovat yritysten menettelytapoja markkinoilla.

Kuluttaja-asiamiehen nykyisiin valvontatehtäviin kuuluu elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisissä kaupallisissa suhteissa sellaisten EU-säädösten valvontaa, joiden etusija on erityisesti todettu tekoälysäädöksessä:

- Tekoälyasetuksen 2 artiklan 9 kohdan mukaan tekoälyasetuksella ei rajoiteta muissa kuluttajansuojaan liittyvissä unionin säädöksissä vahvistettujen sääntöjen soveltamista.
- Tekoälyasetuksen 2 artiklan 5 kohdan mukaan asetus ei vaikuta asetuksen (EU) 2022/2065 II luvussa vahvistettujen välityspalvelujen tarjoajien vastuuta koskevien säännösten soveltamiseen (ns. digipalvelusäädös).

Ehdotuksen mukaan oikeusministeriön hallinnonalan erityislainsäädännön ei ole arvioitu sisältävän tekoälyasetuksen kanssa päällekkäistä säätelyä (s. 72). Kuluttaja-asiamies kiinnittää huomiota siihen, että käytännössä tekoälyasetuksen tulkinnassa voi kuitenkin ilmetä päällekkäisyyttä EU:n

yleissääntelynä antaman horisontaalisen kuluttajansuojaoikeuden ja kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävien kanssa. Esimerkiksi tekoälyasetuksen 5 artiklan a- ja b-kohdissa kiellettyjen tekniikoiden käyttö kattaa samankaltaisia elinkeinonharjoittajan menettelyjä ja kuluttajahaitan tilanteita kuin EU:n sopimattomien kaupallisten menettelyjen direktiivi (2005/29/EY).

Ehdotuksen sivulla 14 kuluttaja-asiamies kiinnittää huomiota siihen, että tekoälyasetuksen 5 artiklan a-kohdassa ei ole kyse 'subliminaalisesta manipuloinnista' vaan säännöksellä kielletään sekä subliminaaliset tekniikat, joita henkilö ei havaitse tietoisesti, että tarkoituksellisesti manipuloivat tai harhaanjohtavat tekniikat.

Ehdotetut uudet viranomaistehtävät:

Tekoälyasetuksen 77 artiklassa tarkoitetuksi perusoikeuksia suojeleviksi viranomaisiksi on esityksen valmisteluhetkellä tunnistettu myös kuluttaja-asiamies. Esityksen mukaan taustalla ovat komission antamat artiklan tulkintaohjeet. Ehdotuksen mukaan asetuksen täytäntöönpanoa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä ei olisi tarpeellista erikseen nimetä perusoikeuksia suojelevia viranomaisia. Nämä viranomaiset työ- ja elinkeinoministeriö on ilmoittanut tekoälyasetuksen edellyttämällä tavalla komissiolle.

Kuluttaja-asiamies ja KKV pitävät tekoälyasetuksen 77 artiklan mukaista tehtävää kuluttaja-asiamiehen viranomaistehtäviin sopivana.

Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvoittaa kaikkia Suomen viranomaisia. Kuluttaja-asiamies toteuttaa perusoikeuksien turvaamista ja perusoikeusmyönteistä laintulkintaa sekä valvontatoiminnassaan (esim. KKO:2013:5) että antaessaan lausuntoja ja aloitteita.

Suomen perustuslaissa kuluttajansuojasta ei ole säädetty nimenomaisesti perusoikeutena. EU:ssa kuluttajansuojan korkea taso on tärkeä ja perustavanlaatuinen kollektiivitaso suojan vaatimus, jonka säädöspohjana ovat Euroopan Unionin perusoikeuskirja (38 artikla: Unionin politiikoissa varmistetaan korkeatasoinen kuluttajansuoja.) ja sopimus Euroopan Unionista (12 artikla: Kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset otetaan huomioon unionin muita politiikkoja ja muuta toimintaa määriteltäessä ja toteutettaessa.)

Toimiessaan kuluttajien oikeuksien toteutumisen valvojana kuluttaja-asiamies toteuttaa kuluttajansuojan korkeaa tasoa siten kuin siitä on lailla säädetty. Kuluttaja-asiamiehellä ei ole valvontavaltaa suhteessa julkisiin toimijoihin vaan kuluttaja-asiamiehen tehtäväkenttänä ovat yksityisten elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien väliset suhteet. Kuluttaja-asiamiehen tehtävät

asettavat kuluttajan, elinkeinonharjoittajan ja kulutushyödykkeen määritelmien rajaaman toimivallan piiriin. Kuluttaja-asiamiehellä on laaja yleistoimivalta kuluttajansuojalain perusteella, mutta valvontatehtäviä myös useiden muiden lakien ja EU-säädösten perusteella. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 7 §:n mukaan kuluttaja-asiamiehen on erityisesti toimittava aloilla, joilla on kuluttajien kannalta huomattavaa merkitystä tai joilla voidaan olettaa yleisimmin esiintyvän ongelmia kuluttajan asemassa.

Kuluttaja-asiamies ja KKV kiinnittävät huomiota siihen, että kuluttaja-asiamiestä ei ole mainittu ehdotuksen jaksossa 3.4 Muita tekoälyasetuksen kannalta keskeisiä viranomaisia.

Kuluttaja-asiamiehellä ja KKV:lla ei ole lausuttavaa siitä, että esityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto toimisi tekoälyasetuksen 70 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna keskitettynä yhteyspisteenä ja tietosuojavaltuutettu valvoisi markkinavalvontaviranomaisena tekoälyasetuksen 5 artiklan mukaisten kiellettyjen tekoälykäytänteiden noudattamista.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

KKV ei esitä lisäresursseja kuluttaja-asiamiehelle uutena tulevan tekoälyasetuksen 77 artiklan tehtävän osalta. KKV kuitenkin toteaa, että tekoälyasetuksen 73, 77 ja 79 artikloista seuraa perusoikeuksia suojeleville viranomaisille täsmällisempiä yhteistyövelvoitteita kuin hallintolain 10 §:n yleinen viranomaisten välisen yhteistyön periaate edellyttää. Ennen tekoälyasetuksen soveltamisen alkamista on mahdotonta ennakoida, millaista vaikutusta kuluttaja-asiamiehen resurssitarpeisiin on artikloissa olevilla yhteistyövelvoitteilla tai esittävätkö EU:n tekoälytoimisto ja tekoälylautakunta yhteistyötarpeita kansallisille viranomaisille. KKV kiinnittää huomiota siihen, että tekoälyasetuksen 70 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava ja tarvittaessa päivitettävä vuosittain artiklassa tarkoitettuja pätevyys- ja resurssivaatimuksia.

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

-

Lausuntonne koskien pykälää

-

Muut kommentit HE -luonnoksesta

KKV:lla ei ole lausuttavaa tekoälyasetuksen mukaisista vuosittaisista raportointivelvoitteista, joista ehdotuksen mukaan vastaisi Liikenne- ja viestintävirasto keskitetyn yhteyspisteen ominaisuudessa. Tekoälyasetuksen 74 artiklan 2 kohdan mukaan markkinavalvontaviranomaisten on osana raportointivelvoitteitaan ilmoitettava vuosittain komissiolle ja asianomaisille kansallisille kilpailuviranomaisille kaikki markkinavalvontatoimien yhteydessä esiin tulleet tiedot, joilla voi olla merkitystä unionin kilpailulainsäädännön soveltamisen kannalta.

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

KKV on valtion virasto ja siten tiedonhallintalaissa tarkoitettu tiedonhallintayksikkö. Virastolla on sekä omia että valtionhallinnon yhteisiä tekoälykehityshankkeita, joissa huomioidaan sekä voimassa olevan lain että valtionhallinnon toimijoille annetun eettisen ohjeistuksen vaatimukset.

Tekoälyasetuksella on vaikutuksia viranomaisten tiedonhallintaa varsinkin siltä osin kuin viranomaiset toimivat suuririskisten tekoälyjärjestelmien käyttöönottajina. KKV kiinnittää huomiota siihen, että asetuksen 7 ja 112 artiklojen perusteella tekoälyasetuksen liite III ja siinä suuririskisyyden arviointiin määritellyt kriteerit ovat muutettavissa, mikä on syytä huomioida sekä valtionhallinnon yhteisessä tekoälyn kehitystyössä että viranomaisen käytössä olevien tekoälyjärjestelmien jatkuvassa riskiarvioinnissa.

KKV:lla ei ole lausuttavaa siltä osin, että esityksen ei katsota edellyttävän tiedonhallintalain 9 §:ssä tarkoitettua valtiovarainministeriön lausuntoa tiedonhallinnan muutosten arvioinnista.

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

Tekoälyjärjestelmien kehittäjänä ja käyttöönottajana KKV on tekoälyasetuksen soveltamisalaan kuuluva toimija. Yleisesti ottaen EU:n tekoälyasetus ei vaikuttane merkittävästi viraston toimintaan, koska viraston tekoälyjärjestelmät eivät todennäköisesti ole suuririskisiä ja sääntely mahdollisesti lähinnä selkeyttää matalariskisten tekoälyjärjestelmiä riskinhallintaa koskevia odotuksia ja valtionhallinnon ohjeistuksia.

Rosendahl Riikka
Kilpailu- ja kuluttajavirasto