

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Nyt lausunnon kohteena olevan esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna EU:n tekoälyasetus. EU:n tekoälyasetuksen ((EU) 2024/1689) tarkoituksena on varmistaa, että markkinoille tuotavat tai käyttöönotettavat tekoälyjärjestelmät eivät vaaranna ihmisten turvallisuutta, terveyttä tai perusoikeuksia. Asetuksen myötä EU:n alueelle luodaan yhtenäiset säännöt tekoälyjärjestelmien tarjoamisesta ja käyttöönotosta. Sääntely keskittyy erityisesti haitallisiin tekoälyn käyttötapauksiin ja suuririskisille tekoälyjärjestelmille asetetaan tiukennettuja vaatimuksia.

Asetuksen kansallinen toimeenpano edellyttää täydentävien ja täsmentävien säännösten antamista. Ehdotetussa laissa nimettäisiin muun muassa riippumattomat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset sekä säädettäisiin viranomaisten toimivallasta määrätä seuraamuksia tiettyjen laissa yksilöityjen asetuksen säännösten rikkomisesta.

Lausunnon kohteena oleva esitys on merkittävä tuomioistuinten näkökulmasta, koska tekoälyasetuksessa on aukikirjoitettu ja arvioitu muun muassa tuomioistuinten oikeudenkäyttöön liittyvien käyttötapauksen merkitystä riskiperusteisesta näkökulmasta. Tämän lisäksi tuoreessa oikeuslaitostyöryhmän toimenpide-ehdotuksia sisältävässä muistiossa nostetaan esille tavoitteita selvittää tekoälyn käyttöönottoa muassa tuomioiden kirjoittamisen tukena sekä muutoinkin lainkäytön työskentelyä avustavana tukiohjelmalla. Myös tuomioistuinten toimesta on tuotu esille sitä, että tekoälyn hyödyntämismahdollisuuksia tuomioistuintyöskentelyssä tulisi nopeasti ryhtyä selvittämään (mm. rikosprosessin sujuvoittamista kartoittaneen työryhmän muistiota koskevat lausunnot). Kokonaisuudessaan tekoälykeskustelu on ajankohtainen myös tuomioistuinten toiminnan näkökulmasta.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

Nyt lausunnon kohteena olevassa hallituksen esityksessä ei ole huomioitu vaikutuksia tuomioistuinten näkökulmasta, kuten muutoksenhakuprosessin osalta. Tekoölysäätely lisää jonkin verran asiamääriä ja tekoölyyn liittyvät kysymykset voivat laajemminkin tehdä käsittelyyn tulevista asioista monimutkaisempia. Tekoölyasetuksessa on edellytetty vuosittaista raportointia komissiolle hallinnollisista sakoista sekä mahdollisista asiaan liittyvistä oikeudenkäynti- tai oikeudellisista menettelyistä. Tällä vaatimuksella on vaikutusta tuomioistuinten asianhallinnan asiaryhmiin sekä niistä laadittaviin tilastoihin. Tekoölyasioiden käsittely-ympäristöön kohdistuvien vaatimusten johdosta nyt ehdotettu säätely voi tosiasiallisesti edellyttää muutoksia myös tietojärjestelmätasolla. Kokonaisuudessaan monimutkainen säätely-ympäristö todennäköisesti lisää myös koulutustarvetta tuomioistuimissa.

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

-

Lausuntonne koskien pykälää

2 luku

Toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset

3 § Suuririskisten tekoölyjärjestelmien markkinavalvontaviranomaiset

Kun tekoölyn käyttöönottomahdollisuuksia kartoitetaan, on huomioitava, että sellaiset tekoölyn käyttötapaukset, jotka ovat muilla viranomaisella riskiltään matalampia, voivat tuomioistuintoiminnassa käytettynä olla korkeariskisiä. Tekoölyasetuksen liitteen III alakohdan 6 d (tekoöly rikosoikeudellisissa menettelyissä) sekä alakohdan 8 (tekoölyjärjestelmät, joita on tarkoitus käyttää oikeusviranomaisen toimesta tai oikeusviranomaisen puolesta sen avustamiseksi tosiseikkojen tai lainsäädännön tutkimisessa ja tulkinnaissa sekä lainsäädännön soveltamisessa konkreettisiin tosiseikkoihin) perusteella on selvää, että tekoölyn käyttömahdollisuudet tuomioistuinten lainkäyttötoiminnassa on ainakin näiltä osin katsottu korkeariskisiksi. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sitä, että mahdolliset tulevaisuuden tekoölyn käyttöönottoprosessit edellyttävät tuomioistuinsektorilla merkittävää resurssointia.

Nyt lausunnon kohteena olevan esityksen osalta keskeinen huomio tuomioistuinten toiminnan ja tekoölyn käyttöönoton osalta on, että toimivaltaiseksi valvontaviranomaiseksi kansallisen liikkumavaran puitteissa on edellä esitettyjen käyttökohteiden osalta määritelty tietosuojavalvontatuettu. Tietosuojalainsäädännön puolella tietosuojavalvontatuetun valvontatoimivaltaa on rajoitettu niiltä osin, kun se kohdistuisi tuomioistuinten lainkäyttötehtäviin (tietosuoja-asetuksen 55 art. 3 alakohta, nk. rikosasioiden tietosuojalain 45 §). Kun tekoölyasetus tunnistaa kuitenkin käyttömahdollisuuksia myös tuomioistuinten lainkäyttötehtävien yhteydessä, on tärkeää varmistaa, ettei tällainen tietosuojasäätelyn ja toisaalta tekoölysäätelyn mukainen asetelma valvontaviranomaisen toimivaltuuksissa kuitenkaan luo tosiasiallisia esteitä tekoölyn hyödyntämiseksi tuomioistuinten lainkäyttötehtävissä.

Muut kommentit HE -luonnoksesta

Nyt lausunnon kohteena olevan esityksen perusteluissa voisi avata tarkemmin sen, kuinka tekoälykokonaisuus asemoituu suhteessa esimerkiksi kansalliseen lainsäädäntöön koskien automaattista päätöksentekoa sekä sitä, minkälaiset käsittelykokonaisuudet jäisivät yhä näiden säännösten soveltamisalan ulkopuolelle (esim. automatisointi, jossa käsittelyprosessissa olisi yhä tarpeellinen määrä ihmisen suorittamaa harkintaa mukana). Käytännönläheiset esimerkit selkeyttäisivät osaltaan sitä, minkälaisen askelmerkkien kautta erilaiset digitalisaatiotoimenpiteet olisivat mahdollisia.

Kun huomioidaan tuomioistuimille suotu prosessiautonomia, tulisi hallituksen esityksessä tarkemmin selventää sitä, miten tuomioistuinten itsenäisyys näiltä osin nähdään suhteessa tekoälyasetukseen.

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

Tiedonhallintalaissa säädettyjen vastuiden ja velvoitteiden osalta on todettava, että aina ei ole selvää, voiko yksittäinen tiedonhallintayksikkö vastata kaikilta osin tiedonhallintalain mukaisten vaatimusten toteuttamisesta esimerkiksi sen kaltaisessa tilanteessa, jossa toiselle viranomaiselle on säädetty laissa tehtäväksi ylläpitää ja kehittää tietojärjestelmää, jota toinen viranomainen puolestaan käyttää substanssitoiminnassaan? Vastaava haaste on myös tilanteessa, jossa toiselle viranomaiselle on laissa annettu merkittävä päätösvalta käytössä olevaista työkaluista (vrt. Valtorin palvelut). Tämänkaltaisessa asetelmassa olisi luontevaa, että käsittely-ympäristöön liittyvät vastuut esimerkiksi tekoälyn käyttöönoton osalta kohdentuisivat sille toimijalle, joka tosiasiallisesti tekee päätöksiä. Monesti tilannetta lähestytään kuitenkin siten, että substanssitoimija olisi kokonaisuudessaan se, joka päättää ja vastaa tiedonhallintayksikölle määritetyistä velvoitteista. Tämänkaltaisen problematiikka päätösvallan ja vastuun eriytymisestä voi olla merkittävä kysymys myös tekoälyn käyttöönoton näkökulmasta.

Tuomioistuinten osalta on huomautettava, että lokitietoja koskevaa erityissääntelyä löytyy myös nk. rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 19 §:stä. Tekoälynsäätelyyn liittyvien lokitusvaatimuksien osalta on huomautettava, että monessa kohtaa säilytysaika vaikuttaa lyhyehköltä suhteessa siihen, että viranomaisten käytössä olevissa tietojärjestelmistä syntyviä lokeja säilytetään usein 5 vuotta (vrt. virkarikosten vanhentumisaika).

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

Tekoälyasetuksen 3 artiklan 8 alakohdan mukaan toimijalla tarkoitetaan tarjoajaa, käyttäjää, valtuutettua edustajaa, maahantuojaa ja jakelijaa. Niin Tuomioistuinvirasto kuin tuomioistuimet voivat olla tulevaisuudessa tekoälyn käyttäjiä. Kun huomioidaan Tuomioistuinviraston lakisääteinen tehtävä on ylläpitää ja kehittää tuomioistuinten tietojärjestelmiä (Tuomioistuinlaki (673/2016) 19 a luvun 2 §:n 2 mom.), ei ole poissuljettua, etteikö Tuomioistuinvirastolla voisi olla tulevaisuudessa myös tekoälyasetuksen mukainen tarjoajan rooli.

Jaakkola Riku
Tuomioistuinvirasto

Leivonen Raisa
Tuomioistuinvirasto