

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Viite:

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 24.10.2024, VN/17593/2024

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sääntelyä EU:n tekoälyasetuksen toimeenpanemiseksi. Esitysluonnos on pääosin hyvin laadittu ja täyttää lainvalmistelun laatuvaatimukset. Hallituksen esitys on tärkeä, sillä se tullee muodostamaan merkittävän oikeuslähteen myös asetuksen tulkintaan. Siltä osin on hyvä, että esitys sisältää melko seikkaperäisen selostuksen asetuksesta. Selostus sisältää kuitenkin aukkoja, sillä esimerkiksi asetuksen soveltamisalan kuvaus on turhan suppea.

Myös tekoälyasetuksen suhde muuhun EU-lainsäädäntöön jää jossain määrin avoimeksi, vaikka sillä lienee konkreettista vaikutusta ehdotetun sääntelyn soveltamiseen. Tältä osin ehdotetun 1. lain suhde muuhun lainsäädäntöön -säännös on mielenkiintoinen, sillä tekoälyasetuksella on loputon määrä suhteita sekä EU- että kotimaiseen lainsäädäntöön, joista kaikkia ei ole lueteltu 1. lain 2 §:ssä.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy vaikutusten arviointia, joka on kieltämättä vaikeaa tilanteessa, jossa tekoälyn kehitys ja realistiset käyttömahdollisuudet ja -laajuus tulevaisuudessa ovat epäselviä. Myös sääntelymallin vaikutusten arviointi on melko epävarmalla pohjalla, mikä ilmaistaan kyllä avoimesti luonnoksessa, mutta vaatinee täsmentämistä erityisesti siltä, osin, mitä vaikutuksia juuri tällä mallilla on sekä yrityksiin että julkisiin toimijoihin. Myös vaikutukset henkilötietojen suojaan -kohtaa voisi olla syytä täsmentää, sillä tietosuojasääntelyn ja tekoälyasetuksen suhde tulee aiheuttamaan valtavasti tulkintaongelmia ja hallituksen esitys tulee jonkin aikaa olemaan yksi harvoista kansallisista oikeuslähteistä.

Luonnoksessa on tarkasteltu kiitettävän seikkaperäisesti esityksen suhdetta perustuslakiin sekä sääntämisjärjestystä luvussa 11. Luonnoksesta puuttuu kuitenkin varsinainen sääntämisjärjestyskannanotto, joka tulee lisätä esitykseen ennen pontta.

Seuraavaksi kiinnitetään huomiota tiettyihin hallituksen esitysluonnoksen yksityiskohtiin, joihin tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota.

Tekoälyjärjestelmän määritelmä

Tekoälyasetukseen sisältyy varsin kattava, mutta tulkintaa jättävä tekoälyjärjestelmän määritelmä, jolla on merkitystä sekä asetuksen soveltamisalan muotoutumiseen, että sen sisällön tulkintaan ja soveltamiseen. Määritelmä ja sen tarkka merkitys ovat se, johon koko asetus kiinnittyy, sillä asetusta sovelletaan vain tekoälyjärjestelmiin. Näin ollen määritelmällä on myös ratkaiseva merkitys siinä, missä tilanteissa ja miten nyt ehdotettavia lakeja sovelletaan.

Hallituksen esityksessä ei ole otettu tarkkaa kantaa tekoälyjärjestelmään määritelmän sisältöön tai rajoihin. Kantaa on luonnollisesti vaikea ottaa siksi, että asia on pääosin EU-oikeudellinen, eikä juuri sisällä kansallista liikkumavaraa. Silti on niin, että nyt ehdotettavan lainsäädännön soveltamisen kannalta on ratkaisevan tärkeää, että ehdotettujen lakien kaikki soveltajat, niin yksityiset kuin julkisetkin tietävät mikä on tekoälyjärjestelmä ja mikä ei. Asia on merkityksellinen sekä hallinnon lainalaisuusperiaatteen, että rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan useaan otteeseen, että sääntely koskisi vain osaa markkinoilla olevista tekoälysovelluksista. Voisi olla havainnollistavaa kertoa esimerkkejä sellaisista tekoälyjärjestelmistä, jotka eivät sisälly tekoälyasetuksen – ja siten myös ehdotettavan kansallisen lainsäädännön – soveltamisalaan.

Soveltamisala

Luonnoksen 1. lakiehdotukseen ei sisälly soveltamisalaa koskevaa säännöstä. Jatkovalmistelussa on syytä vielä harkita, tarvitaanko sellainen asetuksen soveltamisalaa koskevan artiklan lisäksi.

Vertailukohtana voidaan mainita tietosuojalaki, jonka 2 §:n mukaan lakia ei sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Muissakin EU-lainsäädäntöä toimeenpaneissa kotimaisissa sääntelykokonaisuuksissa on nähty tarpeelliseksi määritellä soveltamisala myös kansallisesti. Lienee ongelmallista jättää asia avoimeksi, taikka niin että soveltamisala on pääteltävissä pelkästään seuraamusmaksua ja sen ulkopuolelle jätettyjä tahoja koskevista pykälistä. Huomattavaa on, että tekoälyasetus jättää kansallista liikkumavaraa myös soveltamisalaa koskevissa osissa, ainakin 2 artiklan 11 kohdassa. Lienee välttämätöntä säätää ehdotettavan kansallisen lainsäädännön soveltamisalasta tai vähintäänkin perusteluissa selostaa, mikä lain soveltamisala on suhteessa asetuksen soveltamisalaan.

Yleisesti tekoälyasetuksen soveltamisalaa selostetaan hallituksen esitysluonnoksessa jonkin verran ja kootusti luvussa 2.2. Tältä osin hallituksen esityksessä lähinnä vain toistetaan asetuksessa säädetty, mutta ei selvitetä, mitä se tarkoittaa Suomen oikeuden kannalta. Asetuksen soveltamisala ja sen rajat ovat kuitenkin herättäneet varsin paljon keskustelua kansainvälisesti ja olisi suotavaa, että kansallisesta toimeenpanosta säädettyä hallituksen esityksessä ilmaistaisiin selkeästi, miten soveltamisala-artikkelia – ja sitä kautta asetusta kokonaisuudessa – on tarkoitus tulkita.

Erytisesti tältä osin voisi kiinnittää huomiota siihen, mitkä kaikki tekoälyjärjestelmät tulevat soveltamisalan alle. Asetuksessa säädetään kielletyistä ja suuririskisistä tekoälyjärjestelmistä sekä yleiskäyttöisistä malleista, sekä jonkin verran chatboteista ja syvävääreännöksistä. Onko niin, että muut tekoälyjärjestelmät, eli sellaiset jotka eivät kuulu näihin kategorioihin, jäävät täysin soveltamisalan ulkopuolelle? Jos näin on, tulee se hallituksen esityksessä tehdä selväksi.

Soveltamisalan ulkopuolelle jäävien järjestelmien määrittely on tärkeää myös suhteessa kansalliseen liikkumavaraan. Koska tekoälyasetus on täysharmonisoiva instrumentti, ei se jätä yleistä kansallista liikkumavaraa. Siten se, että jotkin järjestelmät eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan ei tarkoittane sitä, että näistä järjestelmistä voisi kansallisesti säätää. Tätä seikkaa tulisi selvittää hallituksen esityksessä.

Asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty tiettyä toimintaa, kuten tekoälyjärjestelmät sotilaallisiin, puolustuksen tai kansallisen turvallisuuden tarkoituksiin. Asia käy ilmi melko selkeästi hallituksen esityksen luvusta 2.2.1 Soveltamisalan poikkeukset. Sen sijaan poikkeus joka koskee tekoälyjärjestelmiä yksinomaan tieteellistä tutkimusta ja kehittämistoimintaa varten on epäselvempi. Miten hallituksen esityksessä tulkitaan ilmaisua ”tieteellinen tutkimus” kotimaisissa oloissamme ja onko merkitystä sillä, tehdäänkö tutkimusta tieteessä vai jonkin muun toiminnan yhteydessä?

Soveltamisalaan liittyen herää myös merkittäviä kysymyksiä tekoälyasetuksen ja nyt ehdotettavan sääntelyn suhteesta muuhun kansallisen lainsäädäntöön. Erityisesti sääntelyn suhde hallintolain 8 b - lukuun jää auki. Asiaa olisi hyvä selvittää jatkovalmistelussa.

Muita tekoälyasetuksen kannalta keskeisiä viranomaisia

Systematiikan kannalta luku 3.4 Muita tekoälyasetuksen kannalta keskeisiä viranomaisia herättää monenlaisia kysymyksiä. Liittykö luettelo näistä viranomaisista jollakin tavalla tekoälysääntelyn soveltamisalaan tai sen rajoittamiseen, vai kenties valvontaan? Luvun 3.4 merkitys on kokonaisuudessaan epäselvä.

Lisäksi kysymyksiä herättää muun muassa se, että Kansaneläkelaitos sidotaan sivulla 62 melko kiinteästi eduskuntaan. On selvää, että Kelaä valvovat muutkin kuin eduskunta, muun muassa ylimmät laillisuusvalvojat. Kelan toimista voi myös valittaa tavanomaiseen tapaan hallintotuomioistuimiin. Kelaan soveltuu kokonaisuudessaan hallintolaki ynnä muu hallinto-oikeudellinen sääntely, eikä hallituksen esityksessä esitetyille maininnoille Kelan erityisestä asemasta löydy oikeudellisia perusteita. Tämä on merkityksellistä erityisesti siksi, että Kela lienee mahdollinen tekoälyn hyödyntäjä tulevaisuudessa ja on selvää, että siihen soveltuvat tekoälyasetus siinä missä muihinkin viranomaisiin.

Myös yliopistoja koskevat maininnat sivulla 61 ovat epäselviä, eikä niiden merkitys tässä sääntelykontekstissa käy ilmi. Esitetäänkö hallituksen esityksessä, että yliopistoilla olisi jokin erityinen rooli tai asema tekoälyasetuksen viitekehyksessä?

Luku 3.5. koskee ylimpiä laillisuusvalvojia. On syytä selvittää, miten hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely koskee tai ei koske niitä. Perustuslain esitöissä puhutaan oikeuskanslerista ja oikeusasiamiehestä ylimpinä laillisuusvalvontaviranomaisina (HE 1/1998 vp, s. 165-166). Perustuslain mukaan molempien laillisuusvalvojan yleisenä laillisuusvalvontatehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisöjen työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan laillisuusvalvojat valvovat perustuslain mukaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta ulottuu toistensa virkatoimia lukuun ottamatta kaikkeen viranomaistoimintaan. Ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta ulottuu myös muihin toimialtaan rajoitettuihin valvontaelimiin. Muut hallintotoimintaa valvovat viranomaiset ovat siten viranomaisina oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvonnan alaisina. Tämä vastaa sitä perustuslain ilmentämää lähtökohtaa, jonka mukaan valvontaviranomaisten välillä vallitsee hierarkkinen asetelma, jossa ylimpinä laillisuusvalvojina ovat oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Näiden laillisuusvalvonnan piirissä ovat siten myös sellaiset erityiset

valvontaviranomaiset kuin tietosuojavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tasa-arvovaltuutettu (ks. esim. PeVL 14/2028 vp, s 12).

Perustuslakivaliokunta totesi tietosuojalakia säädettäessä, että ylimpien laillisuusvalvojien valtiosääntöinen asema ja tehtävät sekä laillisuusvalvonnan valtiosääntöinen kokonaisuus eivät mahdollista asteellisesti alemman tietosuojavaltuutetun ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvaa valvontaa. Valiokunnan mukaan tällaisen rajauksen oli ilmettävä myös tietosuojalain säännöksistä nimenomaisesti (PeVL 14/2018 vp, s. 13).

Myös yhdenvertaisuuslakiin sisältyy 18 §:n 4 momentissa säädetty rajaus, jonka mukaan lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta valtioneuvoston oikeuskanslerin eikä eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan. On ilmeistä, etteivät myöskään tekoälyasetuksen soveltamista valvovat viranomaiset voi valvoa ylimpiä laillisuusvalvojia. Asiasta on syytä säätää nyt ehdotettavassa hallituksen esityksessä.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy myös harhaanjohtavia mainintoja tuomioistuimista. Ensinnäkin on syytä korjata otsikkoa 3.5., sillä tuomioistuimet eivät ole ylimpiä laillisuusvalvojia. Mutta mikä on tuomioistuinten rooli ehdotetun sääntelyn ja tekoälyasetuksen kontekstissa? EU-oikeudessa jäsenmailla on prosessiautonomia, eikä unionin sääntely pääsääntöisesti ulotu tuomioistuimiin. Toisin on kuitenkin käynyt ilmi viime aikoina käytännössä, sillä EUT on todennut, että tietyissä tilanteissa esimerkiksi tietosuojasääntely koskee myös tuomioistuinprosesseja. Hallituksen esityksessä tulee tarkemmin selventää sitä, miten hallitus näkee kansallisten tuomioistuintemme itsenäisyyden suhteessa tekoälyasetukseen. Huomionarvoinen on ainakin asetuksen liitteen III 8 kohta Oikeudenhoito ja demokraattiset prosessit sekä johdanto-osan kohta 61.

Myös ilmoittajansuojelua koskeva luku 3.1 on epäselvä. Luvusta ei käy ilmi, kuuluuko tekoälyasetus (ja kenties nyt ehdotettava 1. laki) ilmoittajansuojamenettelyn piiriin. Asetuksen 87 artiklan ja johdanto-osan kohdan 172 mukaan näin kuitenkin on. Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022) sisältää soveltamisalaa koskevassa 2 §:ssä luettelon siitä lainsäädännöstä, jonka alalla ilmoittajansuojelumenettely on Suomessa käytettävissä. Luetteloon lienee välttämätöntä lisätä tekoälyasetus (ja mahdollisesti myös nyt ehdotettava 1. laki), jollei hallitus katso, että tekoälyasetus jättää tässä kansallista liikkumavaraa.

Valvonta

Hallituksen esitysluonnoksessa on valittu sääntelymalli, jossa hajautetaan tekoälyjärjestelmiä koskevat markkinavalvontatehtävät usealle eri viranomaiselle. Vaihtoehto on perusteltu ja juridisesti mahdollinen, eikä oikeuskanslerin toimivaltaan kuulu arvioida sen tarkoituksenmukaisuutta.

Hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta on kuitenkin välttämätöntä, että toimivaltajaot ovat selkeät ja tarkat.

Ehdotettu malli on monilta osin looginen, sillä tietyillä viranomaisilla on jo nykytehtäviensä valossa todennäköisesti hyvät edellytykset valvoa myös tekoälytuotteita. Lisäksi on luontevaa, että tietosuojavaltuutettu olisi kiellettyjen järjestelmien markkinavalvontaviranomainen

Hallituksen esitykseen sisältyy myös kiitettävän selkeä taulukko toimivaltuuksista, mutta eräät toimivaltuuksien jaot herättävät kuitenkin kysymyksiä. Esimerkiksi sivulla 75 ilmaistaan kohdassa 5. c) että tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi luonnollisia henkilöitä koskevaan riskinarviointiin ja hinnoitteluun sairaus- ja henkivakuutusten tapauksessa kuuluisivat Finanssivalvonnan valvontaan. Tällöin herää kysymys, eivätkö tämänkaltaiset luokittelut kuitenkin sisälly tietosuoja-asetuksen 22 artiklan soveltamisalaan, jolloin kotimainen toimivaltainen viranomainen olisi tietosuojavaltuutettu. Sama koskee edellisellä sivulla ilmenevää kohtaa 5. a) Tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi viranomaisten toimesta tai viranomaisten puolesta sen arviointiin, ovatko luonnolliset henkilöt oikeutettuja välttämättömiin julkisen avun etuuksiin ja palveluihin, kuten terveydenhuollon palveluihin, sekä tällaisten etuuksien ja palvelujen myöntämiseen, vähentämiseen, peruuttamiseen tai takaisin perimiseen. Oletettavasti tähän arviointiin sisältyy profilointia, jolloin asia sisältyy aina myös tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Ottaen huomioon hallituksen esitysluonnoksessa moneen kertaan esille tuotu seikka, että tekoälyasetus ei vaikuta tietosuoja-asetuksen soveltamiseen, olisi luonnollisempi valvova viranomainen varmaankin tietosuojavaltuutettu.

Yleisenä ongelmana voidaan siis pitää sitä, että hallituksen esitysluonnoksessa omaksuttuun malliin sisältyy vaara siitä, että useampi viranomainen saattaisi olla jonkun toiminnan osalta toimivaltainen viranomainen. Tällaisia tilanteita tulee lähtökohtaisesti välttää. Hallituksen esitysluonnoksessa ei selosteta, miten toimitaan, jos kaksi viranomaista olisi eri instrumenttien nojalla toimivaltainen valvova viranomainen.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy selvitystä siitä, mitä vaikutuksia sääntelyllä olisi valvovien viranomaisten resursseihin luvussa 4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin. Tältä osin huomiota herättää muun muassa Tullin näkemys siitä, ettei sillä ole nykytilanteessa edellytyksiä ottaa vastaan uusia tehtäviä. Tullin roolia on jatkovalmistelussa harkittava.

Myös tietosuojavaltuutetun toimiston resurssitarpeeseen on kiinnitettävä huomiota. Sivulla 89 todetaan, että seuraamusmaksujen määrän voidaan alustavasti arvioida olevan noin 0-3 vuosittain. Yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisen nojalla Suomessa on määrätty 18 seuraamusmaksua asetuksen ensimmäisen viiden vuoden soveltamisaikana. Lisäksi todetaan, että tekoälyasetuksen nojalla määrättävien seuraamusmaksujen lukumäärän voidaan arvioida olevan kyseistä lukumäärää vähäisempi, koska tekoälyasetuksen vaatimukset koskevat vain rajattua joukkoa markkinoilla olevia tekoälyjärjestelmiä. Seuraamusmaksujen määrä ei kuitenkaan kerro valvovan viranomaisen

työmäärästä. Tarkempi indikaattori lienee vireillä olevien asioiden määrä. Jakovalmistelussa on pyrittävä varmistamaan, että valvoville viranomaisille tulee riittävät resurssit tehtäviensä hoitamiseen.

Valvonnasta säädettyä tulee ottaa huomioon myös tekoälyasetuksen 27 artikla, joka mainitaan muun muassa hallituksen esityksen sivuilla 22-23 ja 124. Artiklassa säädetään perusoikeusvaikutusten arvioinnista, joka tiettyjen suuririskisten järjestelmien käyttöönottajien tulee tehdä. Hallituksen esityksessä ei käy selkeästi ilmi, mikä taho valvoo näiden arvioiden tekemistä taikka mille viranomaiselle artiklan 3 kohdan mukainen ilmoitus arvioinnin tuloksista on toimitettava. Tekoälyjärjestelmien perusoikeusvaikutusten arviointi on tärkeää erityisesti tekoälyyn liittyvien riskien kannalta ja siksi siitä on säädetävä selkeästi. Olisi suotavaa, että hallituksen esityksessä myös painotettaisiin arvioinnin tekemistä huolellisesti eikä niin, että arvioinnit muodostuvat pelkiksi 27 artiklan 1 kohdassa lueteltujen kohtien pintapuoliseksi läpikäymiseksi.

Hallituksen esityksessä on hahmoteltu eri valvontaviranomaisia ja niiden tehtäviä, mutta epäselväksi jää myös se, miten tässä sääntely-yhteydessä valvottaisiin YK:n vammaisyleissopimuksen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen velvoitteiden toteutumista.

Seuraamusmaksu

Hallituksen esityksessä ehdotetaan merkittävää seuraamussääntelyä, joka johtuu tekoälyasetuksen asettamista velvoitteista. Seuraamussääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista ja siinä tulee ottaa huomioon muun muassa kaksoisrangaistuksen kieltö, vanhentumissääntely ja täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset. Lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti suurista seuraamusmaksuista tulee määrätä kollegiossa. Näiltä osin hallituksen esitys vaikuttaisi olevan pääsääntöisesti hyvin laadittu ja ehdotukset perusteltu luvussa 11.2.

Seuraamusmaksujen määrääminen noudattelee ehdotuksessa hajautettua mallia. Hajautettu seuraamusmaksujen määrääminen voi kuitenkin muodostua oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta hankalaksi. Tämä on erityisen ongelmallista tässä sääntely-yhteydessä, jossa seuraamusmaksut voivat olla huomattavan suuria.

Seuraamusmaksuja koskevien säännösten selkeyteen, tarkkuuteen ja täsmällisyyteen tulee kiinnittää huomiota. Esimerkiksi ehdotettu 1. lain 23 §:n muotoilu herättää kysymyksiä. Säännöksessä säädetäisiin seuraamusmaksuista, jotka määrättäisiin asetuksen kieltojen (5 artikla) rikkomisesta. Säännös koskisi tarjoajia ja käyttöönottajia. Asetuksessa säädetään kuitenkin pääsääntöisesti, että tiettyjen tekoälyjärjestelmän markkinoille saattaminen, käyttöönotto tai käyttö on kiellettyä. Siksi herää kysymys siitä, vastaako kotimainen sääntely asetusta. Voisiko asetuksen 5 artiklassa mainittu järjestelmän käyttö jäädä kotimaisen määrittelyn ulkopuolelle, jos seuraamusmaksu kohdistuisi vain tarjoajiin ja käyttöönottajiin.

Toisaalta voidaan myös kysyä, miksi kiellettyjä järjestelmiä koskevat seuraamukset säädettäisiin pelkästään tarjoajille ja käyttöönottajille, mutta suuririskisiä järjestelmiä koskevat seuraamukset koskisivat sekä tarjoajia, valtuutettuja edustajia, maahantuojia, jakelijoita, käyttöönottajia että ilmoitettuja laitoksia (16 § - 21 §). Asia ei selviä yksiselitteisesti pykäläkohtaisista perusteluista, eikä myöskään asetuksesta.

Ehdotetussa 1. lain 25 §:ssä säädettäisiin julkisten toimijoiden jäämisestä seuraamusmaksun ulkopuolelle. Seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, kuntayhtymälle, hyvinvointialueelle, hyvinvointiyhtymälle, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille. Säännöksen mallia on otettu tietosuojalaista, mutta tässä merkitykselliseksi saattaa muodostua se, että tietosuojalaki sisältää soveltamisalaa koskevaa sääntelyä ja nyt ehdotettu 1. laki ei. Asia on merkityksellinen eduskuntaa koskevan soveltamisen osalta.

Esitysluonnoksen luvussa 11.2 on kiitettävästi selostettu seuraamusmaksujen valtiosääntöistä luonnetta perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen. Mitä tulee julkisiin toimijoihin, voidaan merkityksellisenä pitää perustuslakivaliokunnan käytännössä erityisesti sitä, että seuraamusmasut eivät sovellu toimintaan, jossa toimitaan virkavastuulla. Tätä taustaa vasten tulee jatkovalmistelussa vielä harkita, onko 25 §:n muotoilu selkein mahdollinen, vai olisiko jokin muu sääntelytekniikka valittavissa. Toimijoiden luettelemista voidaan pitää jossain määrin hankalana, kuten tietosuojasääntelyn yhteydessä on havaittu. Esimerkkinä mainittakoon se, ettei tietosuojalain 24 §:ssä mainita hyvinvointialueita.

Vaikuttaa myös siltä, että esitysluonnoksessa viitataan kyseiseen 25 §:ään eri kohdissa luonnosta eri tavoin. Esimerkiksi muiden seuraamusmaksua koskevien pykälien säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan 27 §:ään, ei 25 §:ään (esim. sivulla 123).

Myös seuraamusjärjestelmän kohdalla vaikeuksia aiheuttaa se, että ehdotettu sääntely vaikuttaa osin päällekkäiseltä muun sääntelyn kanssa. Tekoölyasetuksen ja tietosuojasääntelyn suhde on varsin monimutkainen, mutta pääsääntö on, että tekoölyasetuksen 2 artiklan 7 kohdassa luetellut tietosuojainstrumentit saavat etusijan tekoölyasetukseen nähden. Tätä havainnollistaa myös se, ettei teosta, josta on jo määrätty tietosuoja-asetuksen mukainen seuraamusmaksu, voida määrätä tekoölyasetuksen mukaista seuraamusmaksua. Ajatus on sinänsä selvä ja käy ilmi hallituksen esitysluonnoksesta. Käytännön soveltaminen on sen sijaan epäselvää. Koska tietosuojavaltuutettu (kollegioineen) määrää tietosuojaa koskevat seuraamusmaksut, lienee kaikkien tekoölyasetuksen nojalla seuraamusmaksuja harkitsevat markkinavalvontaviranomaiset veloitettuja ottamaan jokaisessa asiassa selvää, onko asiassa jo määrätty tietosuojarikkomusta koskeva seuraamusmaksu. Onko niin, että toimivalta määrätä seuraamusmaksu on tarkoitus jättää aikaprioriteetin varaan, eli riippumaan siitä, mikä viranomainen ehtii ensin määräämään maksun?

Lienee myös mahdollista, että tietosuojavaltuutetulla ja markkinavalvontaviranomaisella on samaa toimintaa koskeva asia vireillä. Silloin ne bis in idem -periaatteen vuoksi lienee välttämätöntä, että tiedot vireillä olevista asioista olisivat kaikkien viranomaisten saatavilla samaan aikaan. Tämä ongelmavyöhyke johtuu ensisijaisesti EU-lainsäätäjän tekemästä epäselvästä lainsäädännöstä, jossa tekoälyasetuksen ja tietosuoja-asetuksen tarkka suhde on jäänyt epäselväksi, mutta asiaa ei helpota se, että tietosuojavaltuutettu on Suomessa tietosuojaa valvova viranomainen, mutta ei olisi sitä kaikissa tekoälyasetusta koskevissa asioissa.

Yksityiskohtana todettakoon vielä, että tietosuojasääntely ei kuitenkaan joka asiassa saa etusijaa tekoälyasetukseen nähden, sillä tekoälyasetuksen soveltamisalaa koskevan 2 artiklan 7 kohdan mukaan tekoälyasetuksen 10 artiklan 5 kohtaa sekä 59 artiklaa sovelletaan tietosuojasääntelyn sijaan. Tämän yksityiskohtaan vaikutusta markkinavalvontaviranomaisten toimivaltasääntelyn selkeyteen ei ole selostettu hallituksen esitysluonnoksessa.

Ehdotetun 1. lain 5 § on jossain määrin epäselvä, mikä on ymmärrettävää ottaen huomioon tekoälyasetuksen 50 artiklan harvinaisen hankala muotoilu. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että ”Liikenne- ja viestintävirasto valvoo markkinavalvontaviranomaisena tekoälyasetuksen 50 artiklan 1, 2 ja 4 kohdan mukaisten avoimuusvelvoitteiden noudattamista. Suuririskisen tekoälyjärjestelmän tarjoajaan ja käyttöönottaajaan kohdistuvien tekoälyasetuksen 50 artiklan 1, 2 ja 4 kohdan mukaisten avoimuusvelvoitteiden noudattamista valvoo kuitenkin 3 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen.” Ratkaisu tarkoittanee sitä, että avoimuusvelvoitteiden valvonta on jaettu kahteen kategoriaan, suuririskisiin ja tavallisiin. Ehdotus lienee systematiikkaa ajatellen mahdollinen, mutta pykäläkohtaisissa perusteluissa ei ilmaista, miksi kaikki 50 artikla 1, 2 ja 4 kohdan mukaisten velvoitteiden noudattaminen ei kuuluisi 3 §:ssä tarkoitettulle markkinavalvontaviranomaiselle. Hieman epäselväksi jää myös se, miksi tavallisten järjestelmien valvoja olisi juuri Liikenne- ja viestintävirasto.

Ehdotetun 1. lain 5 §:n muotoilu herättää myös kansalliseen liikkumavaraan liittyviä kysymyksiä. Onko niin, että tekoälyasetuksen 50 artiklan 3 kohta ei edellytä valvovaa viranomaista? Asiasta voidaan olla useaa mieltä, sillä ei ole ilmeistä, että 3 kohdan ensimmäinen osa ”tunteentunnistusjärjestelmän tai biometrisen luokitusjärjestelmän käyttöönottajien on ilmoitettava järjestelmän toiminnasta niille luonnollisille henkilöille, jotka altistuvat järjestelmälle” koskee henkilötietojen käsittelyä tietosuojalainsäädännön mukaisesti, kuten 5 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa annetaan ymmärtää.

Selkeys ja terminologia

Koska tekoälyasetus on varsin hankala instrumentti jo itsessään, on kansallisessa lainsäädännössä syytä pyrkiä mahdollisemman selkeään ja yksinkertaiseen ilmaisuun. Erityisen merkityksellisiä ovat eri toimijoista (tarjoaja, käyttöönottaja jne.) käytetyt termit. Toimijoiden vastuiden ja

velvollisuuksien sekä valvontaviranomaisten toimivaltuuksien kannalta on ratkaisevan tärkeää, että kaikki velvollisuudet, vastuut ja toimivaltuudet käyvät täysin yksiselitteisesti ilmi sääntelystä. Siksi jatkovalmistelussa on vielä varmistettava, että hallituksen esityksessä käytetyt käsitteet vastaavat niitä, joita tekoälyasetuksen suomenkielisessä versiossa käytetään. Mikäli asetuksen termistöstä halutaan poiketa, on valinta aina ilmaistava selkeästi ja perusteltava.

Ilahduttavasti hallituksen esitysluonnoksessa on pyritty ratkaisemaan joitakin asetuksen suomenkielisen version hankaluuksia, kuten liitteen III kohdan 3 ilmaisu ”yleissivistävässä ja ammatillisessa koulutuksessa” käytettävä järjestelmä, joka luonnoksen mukaan kuuluisi olla ”varhaiskasvatus ja koulutus”. Suomenkielinen asetusteksti on jo ehtinyt herättää hämmennystä, jota hallituksen esityksellä toivottavasti saadaan vähennettyä.

Terminologista horjuntaa esitysluonnokseen on kuitenkin vielä jäänyt. Esimerkiksi liitteestä III käytetään ajoittain ilmaisua liite 3.

Hallituksen esityksessä on myös syytä välttää sellaisia teknisiä ilmaisuja, jotka eivät ole aivan välttämättömiä. Esimerkiksi sivulla 26 todetaan, että ”yleiskäyttöisellä tekoälymallilla on asetuksen voimaantulon ajankohtana katsottu olevan viimeisimmän kehityksen mukainen vaikutuksiltaan merkittävä suorituskyky, kun sen koulutukseen käytetyn laskennan kumulatiivinen määrä liukulukulaskutoimituksilla mitattuna on suurempi kuin 1025”. Alan asiantuntijoille virke lienee ymmärrettävä, mutta ainakin eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta sitä voidaan pitää ongelmallisena. Asia tulee selittää mahdollisuuksien mukaan selkeämmin. Myös muuta teknistä taikka vieraskielistä terminologiaa tulee välttää, jos mahdollista.

Yhteenveto

Hallituksen esitysluonnoksen tarkoitus on toimeenpanna tekoälyasetus, joka on varsin monimutkainen ja monitulkintainen instrumentti. Koska hallituksen esitys tulee olemaan merkittävä oikeuslähde myös kotimaisessa tekoälyasetuksen tulkinnassa, on ensisijaisen tärkeää, että esitys on selkeä, tarkka ja informatiivinen. Siksi ainakin asetuksen määritelmiä, soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön olisi syytä kuvata hallituksen esityksessä vielä tarkemmin.

Hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta on välttämätöntä, että viranomaisten toimivaltuuksia ja seuraamuksia koskevaa sääntelyä vielä täsmennetään.

Mikäli hallitus haluaa edistää digitalisaatiota, innovaatioita ja hallinnon automatisointia Suomessa, tulee näitä koskevan lainsäädännön olla selkeää ja helposti sovellettavaa. Ylimääräistä hallinnollista

taakkaa tulee välttää ja sitä muodostuu erityisesti siitä, että lainsäädäntö jättää turhan paljon asioita tulkinnalle avoimeksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

-

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

-

Lausuntonne koskien pykäliä

-

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 asetus ja ehdotettavat lait vaikuttavat organisaatioonne tai yritykseenne?

-

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto