

Asia: VN/31658/2024

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit hallituksen esitysluonnoksesta.

Jos organisaationne toimii tekoälyjärjestelmien markkinaevalvontaviranomaisena, mitkä ovat näkemyksenne hallituksen esityksen luonnoksen 4.2.7. kappaleeseen ”Tiedonhallinnan muutosvaikutukset” organisaationne koskevan tiedonhallinnan osalta?

Sivistysala ry:n tavoitteena on, että Suomi on parhaiten koulutettujen ihmisten hyvinvoiva, avoin ja vetovoimainen maa, jossa osaamisella ja luovuudella tehdään parempaa maailmaa.

Sivista pitää erinomaisena, että EU:n tekoälyasetuksen ((EU) 2024/1689) myötä Euroopan unionille on luotu yhtenäiset säännöt tekoälyjärjestelmien tarjoamisesta ja käyttöönnotosta. Yhtenäisellä sääntelyllä pyritään edistämään innovointia ja kehittämistoimintaa sekä luomaan ihmislähtöinen ja luotettava tekoäly-ympäristö Eurooppaan. Säädöksen tarkoituksena on myös estää jäsenvaltioita asettamasta esteitä tekoälyjärjestelmien kehittämiselle, markkinoille saattamiselle ja käyttämiselle. Asetus edellyttää täydentävää kansallista lainsäädäntöä, joka on nyt eduskunnan käsittelyssä (HE 46/2025 vp).

Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa (VN/31658/2024) säädettäisiin tekoälyn sääntelyn testiympäristön perustamisesta kansallisesti, siihen liittyvistä viranomaistehtävistä ja menettelyistä. Esitykseen sisältyvä sääntely on pääosin ko. lakiesitystä täydentävää koskien pääosin testiympäristöjä ja kansallista liikkumavaraa. Ehdotetun sääntelyn arvioimista vaikeuttaa se, että esityksellä muutettavaa lakia ei ole vielä käsitelty loppuun eduskunnassa.

Sääntelyn testiympäristöä koskevat esitykset ovat perusteltuja

Jäsenvaltioiden on perustettava vähintään yksi tekoälyn sääntelyn testiympäristö 2.8.2026 mennessä. Nämä testiympäristöt – hiekkalaatikot – ovat valvottuja ympäristöjä, joissa tekoälyratkaisuja, voidaan kehittää, testata ja validoida ennen innovatiivisten teknologioiden, tuotteiden, palvelujen tai toimintatapojen markkinoille tuloa, mikä auttaa vähentämään oikeudellisia epävarmuuksia.

Suomen ratkaisuna on lakiesityksen mukaan perustaa yksi kansallinen sääntelyn hiekkalaatikko, jonka avulla voidaan luoda kannusteita ja edellytyksiä innovaatiotoiminnalle. Sivista pitää perusteltuna esitystä, että Liikenne- ja viestintävirasto Traficom vastaisi tekoälyn sääntelyn testiympäristön toiminnan järjestämisestä, ylläpidosta ja kehittämisestä sekä yhteistyöstä ja sen koordinoinnista. Sivista näkee, että ehdotettavat viranomaistehtävät ja sääntelyn testiympäristöjä koskevat hallinnolliset menettelyt tukevat testiympäristöjen perustamiselle säädetyillä EU:n tekoälyasetuksen tavoitteita. Sivista pitää tärkeänä, että Traficom tekee läheistä yhteistyötä Opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Opetushallituksen kanssa liittyen suuririskisten tekoälyjärjestelmien kehittämiseen varhaiskasvatus- ja koulutussektorilla.

Viranomaisille on taattava tehtäviinsä riittävä osaaminen ja resurssit

Sivista pitää tärkeänä, että valtion talousarviossa esitetään riittävät taloudelliset resurssit Traficomille tekoälyosaamisen hankkimiseen ja osallistujien ohjaukseen ja neuvontaan. Testiympäristöön osallistuville organisaatioille on tarjottava neuvontaa ja ohjeistusta välittömästi lain säätämisen jälkeen.

Esityksessä ehdotetaan tekoälyjärjestelmien toimivaltaisille markkinavalvontaviranomaisille ja muille viranomaisille testiympäristöön liittyviä tehtäviä. Ehdotettavassa laissa säädetään esimerkiksi hakemisesta sääntelyn testiympäristöön, sääntelyn testiympäristöön osallistuvien viranomaisten välisestä yhteistyöstä sekä viranomaisten tiedonluovutuksesta. Sivistan mielestä on jossain määrin tulkinnanvaraista, miten hallituksen esitysluonnoksessa hahmotetaan ne kotimaiset viranomaiset, joihin testiympäristöjä koskeva sääntely soveltuu. Sivista tuo esille, että korkeakouluilla on tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa, joten tulisi huomioida, onko tarpeen joissain tilanteissa pitää korkeakouluja viranomaisina tekoälysääntelyn kontekstissa, esimerkiksi arviointitehtäviin liittyen.

Korkeakouluilla tulee olla mahdollisuus hyödyntää sääntelyn testiympäristöä

Sivista korostaa, että korkeakouluissa tehdään korkean tason tekoälytutkimusta ja korkeakouluilla on myös merkittävä rooli tekoälyjärjestelmien kehittämisessä. EU:n tekoälysäädös kunnioittaa tieteen vapautta ja siksi sellaiset tekoälyjärjestelmät, jotka on erityisesti kehitetty vain ja ainoastaan tieteellistä tarkoitusta varten ovat sääntelyn ulkopuolella.

Korkeakoulujen TKI-toimintaa tehdään kuitenkin usein myös yhteistyössä yritysten kanssa, jolloin toiminta on selkeästi asetuksen sääntelyn piirissä. On kuitenkin syytä huomioida, että korkeakouluissa syntyy innovaatioita sekä merkittävä määrä startup-yrityksiä. Sivista painottaa, että korkeakoulujen ja laajemmin tutkimusorganisaatioiden pitää päästä testaamaan kehittämiensä tekoälyjärjestelmien vaatimustenmukaisuutta testiympäristössä – myös ilman yrityskumppanin mukanaoloa. Korkeakoulujen mahdollisuus testata tekoälyjärjestelmää jo tutkimusvaiheessa helpottaa sen kehittämistä markkinoille saatettavaksi innovaatioksi. Tämä parantaa myös toimijoiden sääntelyvaatimusten ymmärtämistä ja niiden noudattamista. On tärkeää huomioida myös mahdollisuus kansainvälisen tutkimusyhteistyön tuloksena syntyneen tekoälyjärjestelmän testaamiseen testiympäristössä.

Tekoälyasetuksessa on riskiperusteinen sääntelylähestymistapa, joka luokittelee tekoälysovellukset neljään erilliseen riskitasoon. Asetuksen mukaan suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin kuuluvat esimerkiksi sellaiset järjestelmät, joita käytetään opiskelijavalinnassa, osaamisen arvioinnissa tai opiskelijoiden valvonnassa koesuoritusten aikana. Tekoälyn käyttöä tullaan suurella todennäköisyydellä hyödyntämään juuri edellä kuvatuissa toiminnoissa. On siis mahdollista, että korkeakoulut sekä kehittävät tekoälyä hyödyntäviä opiskelijavalinta- ja muita järjestelmiä että käyttävät niitä julkiseen päätöksentekoon.

Testiympäristöön hakemisen osalta esityksen lähtökohtana on, että Traficom hyväksyisi hakijat testiympäristöön arvioituaan, täyttääkö hakija osallistumiselle asetettuja valinta- ja kelpoisuusperusteita. Sivista pitää perusteltuna, että valinta- ja kelpoisuusperusteista ei säädetä ehdotettavassa laissa. Tekoälyn sääntelyn testiympäristön tavoitteisiin kuuluu myös tekoälyekosysteemien edistäminen. EU:n tekoälyasetuksen artiklassa 58 f:ssä säädetään, että täytäntöönpanosäädöksillä on varmistettava, "että tekoälyn sääntelyn testiympäristöt helpottavat muiden asiaankuuluvien toimijoiden, kuten ilmoitettujen laitosten ja standardointiorganisaatioiden, pk-yritysten, myös startup-yritysten, yritysten, innovoijien, testaus- ja kokeilulaitosten, tutkimus- ja kokeilulaboratorioiden ja eurooppalaisten digitaali-innovointikeskittymien, osaamiskeskusten sekä yksittäiset tutkijoiden, osallistumista tekoälyekosysteemiin, jotta yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin kanssa olisi mahdollista ja helpompaa."

Testiympäristöt ovat mahdollisuus vahvistaa yhteistyötä yritysten ja korkeakoulujen välillä

Sivista näkee testiympäristöt myös hyvänä mahdollisuutena vahvistaa toivottua yhteistyötä yritysten ja korkeakoulujen välillä. TEM:n tekemän aiemman selvityksen mukaan tekoälyn sääntelyn testiympäristöjen nähdään tukevan tekoälyn kehityksen innovaatioita synnyttäviä vaikutuksia etenkin pk-yrityksille ja startup-yrityksille.

Yritysyhteistyöhön liittyen on pidettävä huolta siitä, että jatkossa tekoälyasetusta ei tulkita EU-asetusta tiukemmin esimerkiksi vaatimalla sopimuslisenssijärjestön lupaa teksti- ja kuva-aineistojen käyttämiseksi testiympäristössä.

Henkilötietojen jatkokäsittely testiympäristössä

Sivista viittaa Helsingin yliopiston lausuntoon siinä, että esityksessä on tehty päätös olla käyttämättä asetuksen 59 artiklan 3 kohdan liikkumavara, mikä liittyy henkilötietojen jatkokäsittelyyn testiympäristössä. Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä, jotka nimenomaisesti sulkevat pois henkilötietojen käsittelyn muita kuin kyseisessä lainsäädännössä mainittuja tarkoituksia varten. Kansallisesti ei ole katsottu tarpeelliseksi säätää perustasta henkilötietojen käsittelylle, joka on tarpeen tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi jne. Toisilain alainen data on merkittävässä roolissa kehitettäessä uusia tekoälymalleja/-järjestelmiä ja jotta asia ei jäisi tulkintojen varaan, tähän tulisi ottaa kantaa jo hallituksen esityksessä.

Tuovinen Paula
Sivistysala ry