

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?

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi. Lausuttavana olevan esityksen tavoitteena on säätää kansallisesta lainsäädännöstä EU:n tekoälyasetuksen täydentämiseksi. Kaupunkien ja kuntien näkökulmasta keskeistä esityksessä on etenkin tekoälyasetuksen mukaisen sääntelyn testiympäristön perustaminen sekä tekoälyjärjestelmien testaamiseen liittyvät ehdotukset.

Sääntelyn testiympäristö ja tukirakenteet

Kaupungin tulkinnan mukaan julkisen sektorin organisaatiot voivat toimia tekoälyasetuksen mukaisesti paitsi tekoälyn käyttöönottajina myös tekoälyn kehittäjän (tarjoajan) roolissa, jolloin organisaatioille kohdistuu myös laajempia vaatimuksia tekoälyasetuksen perusteella. Huomioitavaa on myös, että merkittävään osaan julkisen sektorin käyttötapauksista liittyy henkilötiedon käsittelyä. Kansalliset testaamisfasiliiteetit ovat siten keskeisessä asemassa julkisen sektorin korkean riskin käyttötapauksiin liittyvässä tekoälykehittämisessä järjestelmien turvallisesti käyttöönottamiseksi.

Lausuttavana olevan esityksen ja tekoälyasetuksen perusteella vaatimustenmukaisuuteen liittyvää testausta (etenkin korkeariskisissä järjestelmissä) voidaan toteuttaa kansallisesti perustettavassa tekoälyn sääntelyn testiympäristössä ja muunkaltaista testausta myös tosielämän olosuhteissa valvotusti ja tietyin menettelytavooin. Esityksestä käy myös ilmi, että perustettavan kansallisen

sääntelyn testiympäristön ensisijainen kohderyhmä olisi yritykset (etenkin pk-yritykset), mutta testiympäristö olisi avoin kaikille tekoälyjärjestelmille, joihin kohdistuvat tekoälyasetuksen vaatimukset. Helsingin näkökulmasta tarpeellista olisi määrittää selkeästi, millä tavoin julkisen sektorin organisaatiot voivat osallistua kansallisiin tekoälyn kehittämisen ja testaamisen tukitoimintoihin, kuten sääntelyn testiympäristöön, ja missä määrin muilta osin esimerkiksi tosielämän olosuhteissa tapahtuvan testauksen osalta tekoälyn kehittäjien ja käyttöönottajien on mahdollista saada neuvontaa ja muuta tukea vaatimustenmukaisuuden varmistamiseksi.

Huolena on etenkin, että sääntelyn testiympäristöstä voi muodostua kehittämisen pullonkaula ja julkisen sektorin organisaatioiden mahdollisuus osallistua sen kautta järjestelmien testaamiseen muodostuu vaikeaksi. Tekoälyasetuksen vaatimukset ovat uusia kaikille organisaatioille, ja asetuksen soveltaminen etenkin suhteessa muuhun sääntelyyn on haastavaa ja tukea vaativaa. Tämän tuen ja testausfasiliteettien resursointi on siten olennainen kysymys. Esimerkiksi esityksen luvussa 2.7 sekä vaikutusarvioiden kohdassa 4.2.2 tuodaan esiin, että viranomaiset voivat tarjota tukea ja ohjeistusta toimijoille, mutta esityksessä ei tarkemmin määritellä, millaisia konkreettisia tukimuotoja tai resursseja on tarkoitus kohdistaa erityisesti kunnallisille rekisterinpitäjille.

Helsingin kaupungille, jolla on laaja vastuu julkisista palveluista ja useita mahdollisia käyttökonteksteja myös suuririskisille tekoälyjärjestelmille, olisi tärkeää varmistaa käytännönläheinen ja riittävän yhdenmukainen tukirakenne. Tässä yhteydessä ehdotamme harkittavaksi esimerkiksi seuraavia konkreettisia tukimuotoja: valtakunnallisesti koordinoitu, maksuton neuvontalinja tai kysymyspalvelu viranomaisille; valmiit lomake- ja arviointipohjat perusoikeusarviointia ja rekisteröintivelvollisuuksia varten; alueellisten viranomaisten, kuten KEHA-keskusten ja aluehallintovirastojen, hyödyntäminen tiedonvälittäjinä ja ohjeistajina; keskitetyt tuotetut ohjevideot, usein kysytyt kysymykset (UKK) -aineistot ja interaktiiviset tukialustat kunnille ja muille julkisille toimijoille. Ilman konkreettista ja saavutettavaa ohjausta vaarana on, että sääntelyyn sopeutuminen jää epätasaiseksi ja resurssiriippuvaiseksi.

Esitys tuo myös ilmi, ettei tarkkoja ehtoja sääntelyn testiympäristön toimintatavoista voida vielä esittää, sillä komission odotetaan antavan toimeenpanosäädöksiä, joiden kautta määrittyy muun muassa menettelytapa testiympäristöön osallistumiseksi. Olennaisia huomioita näitä menettelytapoja määriteltäessä on kaupunkitoimijan näkökulmasta esimerkiksi se, kuka testiympäristöön voi hakea, millaiset määraajat hakemuksen käsittelylle on ja millä perusteella hakemus voidaan hylätä. Vastaavasti testiympäristön ulkopuolella tapahtuvan testaamisen osalta kysymyksiin sisältyy menettelytavat ja niihin liittyvät viranomaisten asettamat aikajänteet, joita testaajaorganisaatioiden tulee huomioida.

Testiympäristöjen sääntely ja henkilötietojen käsittely

Helsingin kaupunki suhtautuu myönteisesti mahdollisuuteen edistää tekoälyn vastuullista käyttöönottoa. Tällainen osallistuminen vaatii kuitenkin selkeästi määriteltyä ohjeistusta erityisesti

henkilötietojen jatkokäsittelystä, oikeusperusteista ja rekisteröidyn oikeuksista. Suurena toimijana kaupungilla on mahdollisuus monenlaisiin pilotteihin, mutta se edellyttää myös riittäviä juridisia ja teknisiä tukirakenteita. Esitämme, että valtion viranomaiset varmistavat osallistujille yhdenmukaiset tulkintalinjat ja mahdollisuuden resurssitukeen, jotta testiympäristön kehittämisessä voidaan hyödyntää julkisten toimijoiden kokemusta hallitusti ja tietoturvallisesti.

Valvonta, seuraamukset ja oikeusturva

Helsingin kaupungin kaltaisella suurella julkisella toimijalla on useita rooleja tekoälyjärjestelmien kontekstissa mm. palvelujen tilaajana, käyttöönnottajana ja rekisterinpitäjänä eri toimialoilla. Tämän vuoksi on keskeistä, että eri valvontaviranomaisten toimivallat ja vastuut määritellään selkeästi ja johdonmukaisesti erityisesti tilanteissa, joissa sama järjestelmä liittyy usean toimialan tehtäviin. Usean viranomaisen valvontarajat voivat aiheuttaa tulkintaepävarmuuksia.

Lisäksi esitämme, että hallinnollisten seuraamusten soveltamisessa tulee huomioida toimijan koko, toiminnan tarkoitus ja järjestelmän tosiasiallinen vaikutus yksilöihin. Ehdotamme, että sääntelyn alkuvaiheessa painotetaan neuvontaa ja ohjaavaa valvontaa erityisesti julkisille toimijoille, jotta sääntely voidaan jalkauttaa hallitusti ja oikeusturvaa kunnioittaen.

Yhteenveto

Sääntelyn toimeenpanossa korostuu rekisterinpitäjän näkökulmasta tarve hallinnollisen taakan kohtuullistamiseen, julkistoimijoiden osallistumisen mahdollistamiseen sekä selkeän ja käytännönläheisen tuen tarjoamiseen. Helsingin kaupungilla on laaja ja toimialarajat ylittävä vastuu muun muassa sosiaali- ja terveystalvetaista, opetuksesta ja kaupunkisuunnittelusta. Näillä sektoreilla tekoälyn soveltaminen voi olla tarpeellista, mutta samalla se tuo mukanaan vaatimuksia, jotka on voitava täyttää oikea-aikaisesti ja resurssiviisaasti.

Sääntelyn vaiheistus, konkreettinen ohjeistus ja yhdenmukainen viranomaisviestintä ovat edellytyksiä sille, että Helsingin kaupungin kaltaiset suuret toimijat voivat ottaa uuden sääntelyn käyttöön hallitusti. Kaupunki korostaa, että sääntelyä toteutettaessa on tunnistettava julkisten toimijoiden rooli myös yhteistyökumppaneina ja osaamisen tarjoajina kansallisessa kehittämistyössä.

