

Lausunto

02.06.2025

Asia: VN/31658/2024

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit hallituksen esitysluonnoksesta.

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

University of Helsinki Legal Tech Lab (oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi.

Lyhyt yhteenveto

Hallituksen esitysluonnos koskee tekoälyn sääntelyn testiympäristöä (hiekkalaatikko). Siinä on mallikkaasti tunnistettu, että kyse on pitkälti aiemmin tuntemattomasta tai ainakin uudesta sääntelytavasta – tältä osin kyse on toivottavasta sääntelyn kokeilukulttuurin edistämisestä. Luonnoksessa olisi mahdollista tuoda enemmänkin esiin, että yksi keskeinen perustelu hiekkalaatikoiden käytölle on oppiminen, erityisesti mahdollisuus viranomaisille oppia (uuden) sääntelyn soveltamisesta liiketoimintaan.

Tekoälyasetuksen 57(1) artikla velvoittaa perustamaan kansalliselle tasolle tekoälyn sääntelyn hiekkalaatikon, jossa tekoälyjärjestelmien toimintaa voidaan ”testata” ja jossa tarjoajat voivat ennen tuotteidensa markkinoille saattamista hyötyä viranomaisten ohjauksesta asetuksen vaatimusten täyttämässä. Nyt valitussa mallissa perustetaan lailla yksi pysyvä kansallinen keskitetty hiekkalaatikko, jonne innovatiivisten tekoälyjärjestelmien tarjoajat voivat hakea pääsyä ja johon he voivat osallistua jossain vaiheessa ennen tuotteensa markkinoille tuomista. Esitysluonnoksen mukaan pysyvässä hiekkalaatikossa Traficom in johdolla käsitellään vaihtelevina ”hankkeina” noin 45-

50 innovatiivista tekoälyjärjestelmää vuodessa. Suoraan asetuksesta ei ole luettavissa millaisia nämä tekoälyjärjestelmät ovat riskiluokituksestaan tai jopa kiellettyisyydeltään, mutta selkeä oletus näyttää olevan että suuririskisiksi luokiteltavien tekoälyjärjestelmien tarjoajat etsiytyisivät hiekkalaatikkoon hakemaan ohjausta siitä miten täyttää tekoälyasetuksen niille asettamat vaatimukset. Esitetty hiekkalaatikkomalli on itsessään innovatiivinen avaus aiempaan kansallisesta kokeilulainsäädännöstä opittuun nähden. Näin ollen lainsäädännöllinen tapa jolla ”hankkeet” kuvataan hiekkalaatikossa järjestettävän on yhtälailla uusi ja ehdotetussa muodossaan voi nähdäksemme olla jossain määrin jännitteinen viranomaisen toiminnan lainalaisuusperiaatteen kanssa.

Yksityiskohtana kiinnitämme huomiota siihen, että luottamuksellisuuden säilyttämisen lisäksi osiossa 4.2.7 Tiedonhallinnan muutosvaikutukset voisi olla tarpeen syvällisemmin pohtia sitä, onko myös tiedon tuhoamisvelvollisuus asetuksen (ks. 5(3), 78(2-3) artiklat) edellyttämällä tasolla? Luonnoksen kohdassa 4.2.4 Vaikutukset kansalaisiin voisi painottaa myös sitä, että yksi keskeinen perustelu hiekkalaatikoille on oppiminen: tarjoajat oppivat lainsäädännön vaatimuksista ja viranomainen oppii sääntelyn soveltamisessa liiketoimintaan – kaiken tämän on tarkoitus turvata kansalaisten oikeuksia. Luonnoksessa on tehty valinta, jonka mukaan hiekkalaatikon toimintaan osallistuvat viranomaiset eikä sitä ulkoisteta kolmansille tahoille (s. 60), koska hiekkalaatikossa käytetään julkista valtaa. Vaikka kyse on ”vain” muiden toteutusvaihtoehtojen tarkastelusta ehdotuksessa, tältä osin ehdotuksen perusteluja olisi valitunkin toteutusvaihtoehdon kannalta hyvä laajentaa: yhtäältä missä tarkalleen ottaen ja toisaalta missä määrin markkinaevalvontaviranomaiset (tai erityisesti Traficom) käyttävät hiekkalaatikossa julkista valtaa? Onko kyse osallistujien valinnasta? Olisi myös selkeää pitää koko luonnoksen mitalta esillä se, etteivät viranomaiset testaa tuotteen vaatimustenmukaisuutta tai tee päätöstä tuotteen vaatimustenmukaisuudesta ennen sen markkinoille asettamista.

Luonnosta hallituksen esityksestä valmistellaan haasteellisessa tilanteessa, jossa komissio vasta valmistelee asetuksen 58(1) artiklan mukaisia tarkempia täytäntöönpanosäädöksiä. Koska täytäntöönpanosäädösten tulisi valmistua vuoden 2025 loppupuoliskolla ja asetus velvoittaa hiekkalaatikon avaamiseen 2.8.2026 mennessä, voidaan kysyä miten oikea-aikaisesti kansallista lainsäädäntöä nyt valmistellaan ja lausuntoja esitysluonnokseen kerätään, niin sisällöllisesti kuin myös budjetillisestikin. Päätöksenteon oikea-aikaisuus liittyy myös kysymyksiin kansallisten lisätietojärjestelmien, työkalujen ja käyttöliittymien tarpeesta (mikäli komission tukitoimista ei vielä ole varmaa tietoa, ks. asetuksen 57(1 ja 17) artikla) sekä pohjoismaisen hiekkalaatikon perustamismahdollisuuksien arviointiin, jossa voitaisiin edetä sitten kun Ruotsin kansallinen valmistautuminen tekoälyasetuksen toimeenpanossa on pidemmällä (esitysluonnoksessa mainitun raportin tulisi valmistua elokuussa 2025).

Nähdäksemme oman lisähankaluutensa järjestelyyn tuo esitysluonnoksessa hiekkalaatikolle annettu rooli perusoikeuksien suojelemisessa ja sen jättämä epäselvyys siitä millainen rooli yhtäältä kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla ja kansallisilla perusoikeuksia suojelevilla viranomaisilla tulee itse hiekkalaatikossa olemaan. Myös tällä on vaikutuksensa arvioon siitä, onko viranomaisilla asetuksen (57(4) artiklan) edellyttämät riittävät resurssit tehokkaasti ja oikea-aikaisesti hoitaa asetuksen mukaiset tehtävänsä, jotka on 2.8.2025 alkaen raportoitava komissiolle (70(6) artikla).

Lisäksi ehdotusluonnoksessa olisi hyvä tuoda selvemmin esille, ettei suoritettu tekoälyjärjestelmän ”testaus” hiekkalaatikossa tarkoita samaa kuin asetuksessa edellytetty tuotteen vaatimustenmukaisuus tai korvaa tätä useimmiten tuotteen tarjoajan itsensä tekemää arviota. Lausuntonne keskittyy pitkälti näihin tässä viimeisessä yhteenvetokappaleessa esitettyihin huomioihin.

Viranomaiset

HE 46/2025 määrittää kansalliset viranomaiset seuraavasti: 2.6 Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset Markkinavalvontaviranomaiset ja ilmoittamisesta vastaavat viranomaiset, akkreditointielin ja ilmoitetut laitokset ja 2.7 Perusoikeuksia suojelevat viranomaiset

<https://tem.fi/tekoalyasetus>. Luettelon mukaan Suomessa tekoälyasetuksessa tarkoitettuja perusoikeuksia suojelevia viranomaisia on kahdeksan: tietosuojavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, työsuojeluviranomainen ja kuluttaja-asiamies.

HE 46/2025 seuraa ’kansallisten toimivaltaisten viranomaisten’ osalta asetuksen määritelmäartiklaa, jossa ei määritellä perusoikeuksia suojelevia viranomaisia. Itse asetuksen 57 artikla kuitenkin puhuu vaihtelevasti ’kansallisista toimivaltaisista viranomaisista’ ja ’toimivaltaisista viranomaisista’. Nyt tarkasteltava hallituksen esitysluonnos käyttää perusteluissaan vaihtelevasti nimityksiä kansallinen viranomainen, kansallinen toimivaltainen viranomainen, toimivaltainen viranomainen ja toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen. On vaikea sanoa, onko nimitysten moninaisuus täysin perusteltua. Epäselväksi esitysluonnoksen pohjalta jää kenen tulkinta on mitkä viranomaiset milloinkin ovat kyseessä. Tämä liittyy elimellisesti myös alla käsiteltävään asetuksen tavoitteiden saavuttamiseen eli perusoikeuksien turvaamiseen. Hiekkalaatikkoa ja perusoikeuksia koskevan asetuksen 57(6) artiklan mukaan ”toimivaltaisten viranomaisten on tarvittaessa annettava tekoälyn sääntelyn testiympäristössä ohjausta, valvontaa ja tukea, joka liittyy erityisesti perusoikeuksiin, ...”.

Pitkälti tuotteiden tarjoajien omavalvonnan varaan rakentuvan EU:n tuotesääntelyn toiminnan perusmekanismi on markkinavalvonta kansallisten viranomaisten toimesta. Tähän ja perusoikeuksia suojelevien viranomaisten toimintaan on osoitettava asianmukaiset lisäresurssit asetuksen vaatimusten täyttämiseksi ja viranomaisten tuotesääntelyyn yleensä liittyviä sekä viranomaisten muita tehtäviä koskevien poisvalintojen välttämiseksi. Asetuksen (57(4) artiklan) edellyttää riittävät resurssit tehokkaasti ja oikea-aikaisesti hoitaa asetuksen mukaiset tehtävät, jotka on 2.8.2025 alkaen raportoitava komissiolle (70(6) artikla). Tähän mennessä (2.6.2025) tätä viranomaistoimintaa ei ole suoraan resursoitu valtion talousarviossa yhtään millään tavalla. Viranomaisten toiminnan aliresursoinnilla on välittömiä negatiivisia vaikutuksia kansalaisiin, heidän perus- ja muiden oikeuksiensa suojaamiseen sekä pääsyynsä käyttämään uusia innovatiivisia tuotteita.

Pidämme esitysluonnoksessa perusteltunna valintana sitä, että nimenomaan viranomaiset toimivat hiekkalaatikossa asetuksen viranomaisille osoittamissa tehtävissä, eikä niitä ole ulkoistettu kolmansille tahoille. Tämä perusvalinta on linjassa sekä hiekkalaatikon oppimistavoitteen sekä viranomaisen neuvontavelvollisuuden kanssa. Erityisesti koska viranomaiset eivät hiekkalaatikossa tee päätöstä tuotteen vaatimustenmukaisuudesta, emme pidä perusvalintaa ongelmallisena. Vaatimustenmukaisuusvakuutuksen antaa ja siitä vastaa tuotteen tarjoaja. Hiekkalaatikoiden lisäksi maksullista tukea vastaavuusarvion tekemisessä voivat tarjota standardit tai antaa kolmannet tahot (ilmoitetut laitokset) ja (ulkoistettu) omavalvonta. Nähdäksemme esitysluonnoksessa on tärkeää olla jatkamatta asetuksen itsensä aloittamaa suuren yleisön käsityksen hämärtämistä siitä, että tekoälyasetuksessa kyse on pääosin teollisuuden itsesääntelystä ja omavalvonnasta, kuten tuotesääntelyssä yleensäkin. Tästäkin syystä markkinavalvontaviranomaisten resursointi ja tehokas toiminta on olennainen pelote tekoälyasetuksen noudattamiseksi.

Hiekkalaatikkoon osallistumisen maksullisuutta käsittelevässä esitysluonnoksen kohdassa 5.1.3 (Maksut) esiintyvä lisäarvopalvelun käsite ja miten se tarkalleen liittyy valitun malliseen hiekkalaatikon toimintaan jää tekstin pohjalta epäselväksi: ”Valtion maksuperustelain vuoksi sääntelyn testiympäristöön osallistumisen tulisi lähtökohtaisesti olla maksullista. Lisäarvopalveluiden tarjoamisesta vastaavat viranomaisten ulkopuoliset palveluntuottajat. Näiden palveluiden tuottaminen perustuisi erillisiin toimeksiantosopimuksiin yksityisen palveluntuottajan ja sääntelyn testiympäristöön osallistuvan organisaation välillä. Palvelusta perittävät maksut määrittäisivät näiltä osin sopimusperusteisesti.” Teksti koskee käsittääksemme suurilta yrityksiltä hiekkalaatikkoon osallistumisesta kerättäviä maksuja. Emme kuitenkaan sen pohjalta täysin ymmärrä kenen ja millaista palveluiden tuottamista kohta käsittelee. Onko kyse tekoälyasetuksen 58(3) artiklasta, jossa kehoitetaan ohjaamaan hiekkalaatikkoon osallistujat ”tarvittaessa saamaan käyttöönottoa edeltäviä palveluja”? Epäilemme ettei tarkoitus ole viitata tarjoajan vastuulle jäävän vaatimustenmukaisuusvakuutuksen mahdollisesti edellyttämiä toimia. Kohtaa voisi hiukan avata.

Perusoikeudet

Kuten yllä todettu, sivuutamme tässä yllä laillisuusperiaatteesta ja julkisen vallan käytöstä sanotun ja keskitymme sääntelyn sisältöön. Mikäli ymmärrämme oikein, että luonnoksen tarkoituksena (lakiehdotuksen 11c §) on mahdollisesti velvoittaa vain kansalliset toimivaltaiset viranomaiset – eli markkinavalvontaviranomaiset – antamaan (erityisesti perusoikeuksiin liittyvää) ohjausta hiekkalaatikossa, tarkoittaisi tämä sitä, etteivät kansalliset perusoikeuksia suojelevat viranomaiset tulisi olemaan tähän velvoitettuja. Mikäli on näin, voidaan kysyä tuleeko hiekkalaatikko kaikilta osin toimimaan kuten asetus edellyttää ja kuten esityksessä kuvataan (s. 14), eli asianmukaisesti vähentämään perusoikeuksiin kohdistuvia merkittäviä riskejä?

Hiekkalaatikko ja vaatimustenmukaisuus

Esitysluonnoksen sivulla 13 todetaan, että ”Asetuksen 57 artiklan 7 kohdan mukaan Viranomainen antaa myös loppuraportin, jossa eritellään testiympäristössä suoritettut toimet sekä niihin liittyvät tulokset ja oppimistulokset. Tarjoajat voivat käyttää tällaisia asiakirjoja osoittaakseen noudattavansa asetusta vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyn tai asiaankuuluvien markkinavalvontatoimien avulla.”

Suoraan asetuksesta lainatun tekstin viimeinen lause sisältää sellaista avoimuutta tulkinnalle, johon olisi hyvä kiinnittää huomiota. Asiakirjaa ei voi asetuksen liitteen V mukaan liittää suuririskisistä tekoälyjärjestelmistä annettavaan vaatimustenmukaisuusvakuutukseen. Lisäksi asetuksen 47(4) artiklan mukaan on selvää, että tarjoaja vastaa suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevien vaatimusten täyttämisestä. Jotta innovatiivisten tekoälyjärjestelmien kehittäjien ja tarjoajien kesken ei synny asiasta epäselvyyttä, olisi hallituksen esityksessä hyvä selventää ainakin sitä, mitä hiekkalaatikkoraportti ei tarkoita ja mihin sitä ei voi käyttää. Kuten yllä jo todettu, tämän vastuunjaon tarjoajan ja hiekkalaatikko-ohjausta antavan viranomaisen välillä on tultava selväksi esitysluonnoksessa.

Tähän liittyy myös se, että esitysluonnos tällä erää – ja ymmärrettävästi, komission täytäntöönpanosäädöstä odotettaessa – jättää auki missä kehitysvaiheessa hankkeet hiekkalaatikkoon saapuisivat. Voi olla, että tuotekehitys on hyvin pitkällä tai ei lainkaan pitkällä. Tästä osaltaan riippuu myös se, mikä mahdollinen merkitys em. raportilla voisi olla tuotteen vaatimustenmukaisuuden arvioimisessa. Hiekkalaatikossa ei nähdäksemme tehdä, eikä voida tehdä päätöstä tuotteen vaatimustenmukaisuudesta, vaan tuotteen vaatimustenmukaisuuden vakuuttaa tarjoaja itse tai se perustuu kolmannen tahon arvion pohjalta tehtyyn tarjoajan päätökseen.

Sankari Suvi
University of Helsinki Legal Tech Lab, OTDK / HY