

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?

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta

Lausunto

20.05.2025

YVTLTK/120/2025

Asia: VN/31658/2024

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit hallituksen esitysluonnoksesta.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi selostetaan varsin laajasti EU:n tekoälyasetusta ja sen edellyttämiä toimenpiteitä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Esityksen

tavoitteena on säätää kansallisesta lainsäädännöstä EU:n tekoälyasetuksen täydentämiseksi. Esityksessä säädettäisiin tekoälyn sääntelyn testiympäristön perustamisesta kansallisesti, siihen liittyvistä viranomaistehtävistä ja menettelyistä.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä olisi perustaa tekoälyn sääntelyn testiympäristö, ylläpitää sen toimintaa ja vastata siihen liittyvästä yhteistyöstä. Lisäksi tekoälyjärjestelmien toimivaltaisille markkinavalvontaviranomaisille ja muille viranomaisille ehdotettaisiin tekoälyn sääntelyn testiympäristöön liittyviä tehtäviä.

Liikenne- ja viestintävirasto toimisi keskitettynä yhteyspisteenä tekoälyasetuksen tarkoituksia varten, joka muun ohella tarjoaisi tekoälyjärjestelmiä koskevaa asiantuntijatukea tekoälyasetuksen 77 artiklassa tarkoitetuille perusoikeuksia suojeleville viranomaisille.

Lisäksi esityksessä säädettäisiin toimivaltaisten markkinavalvontaviranomaisten tehtävistä vastata eräiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien testaamisesta todellisissa olosuhteissa sääntelyn testiympäristön ulkopuolella

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on lausunut aiemmin nyt muutettavaksi ehdotetusta lainsäädännöstä (Luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi, sittemmin HE 46/2025 vp). Hallituksen esitys on annettu eduskunnalla 8.5.2025 ja se on siirretty eduskunnan valiokuntakäsittelyyn 14.5.2025. Ehdotuksessa muutettavaksi esitetty lainsäädäntö voi siis vielä muuttua eduskuntakäsittelyssä, eikä sen lopullinen sisältö ole selvillä.

Kyse on yksilön oikeusturvan ja yksityisyyden suojan kannalta erittäin merkittävästä unionitason sääntelystä. Koska EU asetukset ovat periaatteessa suoraan jäsenvaltioissa lainsäädäntönä velvoittavaa oikeutta, niitä ei erikseen toimeenpanna, ellei asetuksessa erikseen edellytetä erinäisiä toimenpiteitä tai elleivät erinäiset jäsenvaltioissa toteutettavat toimenpiteet muutoin ole välttämättömiä asetuksen tehokkaan soveltamisen mahdollistamiseksi.

Yhdysvalloista ja Euroopasta saadut kokemukset tekoälyn käyttämisestä päätöksenteon apuna ovat osoittaneet, että monesti tekoälyratkaisussa automaation kautta syntyneet käytännöt ovat tarkemmin tarkasteltuna osoittautuneet tiettyjä ihmisryhmiä syrjiviksi niin, että päätöksentekoon on syntynyt syrjiviä käytäntöjä.

EU-asetuksessa tämä vaara on tunnistettu, mikä ilmenee muun ohella siinä, että asetuksen 77 artiklan mukaan jäsenvaltion on nimettävä ne kansalliset viranomaiset tai elimet, jotka valvovat tai panevat täytäntöön perusoikeuksien, mukaan lukien oikeus syrjimättömyyteen, suojelua koskevan unionin oikeuden mukaisia velvoitteita liitteessä III tarkoitettujen suuririskisten tekoälyjärjestelmien käytön yhteydessä. Tämä luettelo on julkaistu työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla.

Näillä nimetyillä viranomaisilla on oltava valtuudet pyytää ja saada käyttöönsä tämän asetuksen nojalla luotu tai ylläpidetty dokumentaatio ymmärrettävällä kielellä ja saavutettavassa muodossa, kun dokumentaation käyttö on tarpeen, suorittaakseen tehokkaasti tehtävänsä omalla lainkäyttöalueellaan. Näiden viranomaisten on ilmoitettava tällaisesta pyynnöstä asianomaisen jäsenvaltion markkinavalvontaviranomaiselle. Tarkoituksena on selvittää, onko perusoikeuksia suojaavan unionin oikeuden mukaisia velvoitteita rikottu. Silloin mahdollisen syrjinnän arviointi perustuu ensisijaisesti unionin lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön.

Jos dokumentaatio ei riitä sen selvittämiseen, onko perusoikeuksia suojaavan unionin oikeuden mukaisia velvoitteita rikottu, viranomainen tai elin voi esittää markkinavalvontaviranomaiselle perustellun pyynnön järjestää suuririskisen tekoälyjärjestelmän testaus teknisin keinoin.

Markkinavalvontaviranomaisen on järjestettävä testaus pyynnön esittävän viranomaisen tai elimen tiiviillä myötävaikutuksella kohtuullisen ajan kuluessa pyynnön esittämisestä.

Saatuja tietoa ja dokumentaatiota on käsiteltävä 78 artiklassa säädettyjen salassapitovelvollisuuksien mukaisesti.

Tekoälyasetuksessa perusoikeuksia suojeleviksi viranomaisiksi on hallituksen esityksen (HE 46/2025) valmistelussa tunnistettu tietosuojavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta, oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet niiden toimiessa työsuojeluviranomaisena sekä kuluttaja-asiamies.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että asetuksesta ei seuraa tarvetta kyseisten viranomaisten toimivaltuuksien täydentämiseen tai täsmentämiseen vaan tekoälyasetuksen 77 artiklassa kyseisille viranomaisille säädettyjä toimivaltuuksia perusoikeuksien valvonnan toteuttamiseksi sovelletaan suoraan. Koska perusoikeuksia suojelevien viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät ensisijaisesti muun lainsäädännön perusteella ja muu lainsäädäntö myös määrittää sen, mitkä viranomaiset Suomessa katsotaan asetuksessa tarkoitetuiksi perusoikeuksia valvoviksi viranomaisiksi, asetuksen täytäntöönpanoa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä ei ole katsottu tarpeelliseksi erikseen nimetä perusoikeuksia suojelevia viranomaisia. Sen sijaan nämä viranomaiset on määritelty ilmoituksella komissiolle ja julkaisemalla niistä luettelo työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuilla.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää Suomen nimeämien viranomaisten luetteloa asianmukaisena ja hyväksyttävänä.

Kun jokaisella näistä nimetyistä on oma erityinen toimivaltansa saattaa niiden toimivaltarajoitusten takia EU-asetuksen ulkopuolelle tai katveeseen jäädä sellaisia tilanteita, joiden valvontaa EU-asetus kuitenkin edellyttäisi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitääkin välttämättömänä, että asetuksessa edellytetyn valvonnan toteutumista seurataan niin, että tunnistettaessa edellä mainitun kaltaisia katvealueita, kyetään arvioimaan missä määrin olisi tarpeen muuttaa näiden nimettyjen viranomaisten toimivaltaa, jotta valvonta ulottuisi tehokkaasti myös tunnistettuihin katveeseen jääviin tilanteisiin. Tämän takia hallituksen esitykseen tulisi sisällyttää myös erityinen maininta tällaisen seurannan järjestämisestä ja määrittää siitä vastaavat tahot.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että asetuksen ja sen valvonnan tehokas toteutuminen edellyttää merkittävää panostusta henkilöstön koulutukseen, johon tulee osoittaa riittävät resurssit. Seurannassa tulisi selvittää, miten asetuksen valvontaelementtien voimaantulo on vaikuttanut valvonnasta vastaavien tahojen resurssitilanteeseen.

Valitettavasti hallituksen esitykseen (HE 46/2025) ei sisälly eikä siinä ole otettu huomioon, että perusoikeuksia suojelevien viranomaisten arviointi- ja valvontatehtävät tulevat lisääntymään huomattavasti niiden toimialaan kuuluvissa tekoälyasetuksen valvontaan liittyvien valitusten, kanteluiden, hakemusten ja viranomaisyhteistyön tehtävien hoitamisessa. Etenkin sellaisten hyvin niukasti resursoitujen pienten organisaatioiden kuten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan tehtävien hoitamisessa on vaarana käsittelyaikojen piteneminen, jos tekoälyasetuksen valvontaan liittyvää työmäärän lisäystä ei oteta huomioon resursoinnissa. Tekoälyasetuksen voidaan katsoa edellyttävän tällaista arviointia myös komissiolle ilmoitettujen perusoikeuksia suojelevien viranomaisten osalta.

Liikenne- ja viestintävirastolla olisi muutosesityksessä ehdotetun 11 d §:n mukaan oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot testattavasta hankkeesta muille viranomaisille, jos hankkeeseen liittyy kyseisen viranomaisen valvonnan alaa koskevia kysymyksiä.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta pitää tätä välttämättömänä, jotta perusoikeuksia suojelevien viranomaisten erityisasiantuntemusta voidaan hyödyntää niin, että hankkeiden perusoikeusuhkat saadaan minimoitua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tällaisen yhteistyön ei kuitenkaan tule tulkita merkitsevän sellaista perusoikeuksia suojelevien viranomaisten ennakkollista hyväksymistä, joka estäisi niitä arvioimasta hanketta laillisuusvalvonnassaan myöhemmin tai siten, että tekoälyjärjestelmän tarjoajille, käyttöönottajille, valtuutetuille edustajille, maahantuojille tai jakelijoille ei voisi aiheutua myöhemmin oikeudellisia seuraamuksia tilanteissa, joissa tekoäly aiheuttaa yksilön perusoikeussuojan loukkauksia.

Lausunnosta ovat päättäneet Outi Anttila (puheenjohtaja), Satu Honkala, Husein Muhammed ja Marica Nordman. Esittelijä Juhani Kortteinen.

Kortteinen Kalle
Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta