

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Markkinavalvonta

Teknologiateollisuus ry katsoo, että ehdotus tekoälyasetuksen markkinavalvonnan hajauttamisesta on tarjolla olevista vaihtoehdoista kannatettavin. Koska tekoälyjärjestelmiä ei ole aiemmin säännelty, eikä niille näin ole vakiintuneita valvontarakenteita, on perusteltua pyrkiä rakentamaan valvontamalli hyödyntäen olemassa olevia markkinavalvonnan puitteita. Ratkaisua puoltaa myös se, että tekoälyasetus toimii sekä tuotesektorikohtaisena sääntelynä että horisontaalisena, eri sektorien yli ulottuvana sääntelynä. Koska tekoälyjärjestelmät sulautuvat yhä useampaan tuotekategoriaan, on valvontaviranomaisten joka tapauksessa syytä vahvistaa osaamistaan tekoälyteknologioista.

Suuririskisten tekoälyjärjestelmien, jotka ovat tekoälyasetuksen I liitteen A-jaksossa määriteltyjen EU:n yhdenmukaistettujen säädösten piiriin tulevia tuotteita tai näiden turvakomponentteja, valvonta on sektorikohtaisen substanssiosaamisen tähden perusteltua osoittaa näiden sektorien markkinavalvonnasta nykyisin vastaaville viranomaisille. Asetuksen III liitteessä eriteltyjen muiden suuririskisten sovellussektorien valvonta on myös kannatettavaa osoittaa niille viranomaisille, joilla on paras tuntemus kyseisistä sektoreista.

Tiettyjen tekoälyjärjestelmien avoimuusvelvoitteiden valvonta on loogista toteuttaa ehdotetusti suuririskisten järjestelmien sektorikohtaisen valvonnan yhteydessä. Kun avoimuusvelvoitteet koskevat muita kuin suuririskisiä järjestelmiä, on valvonta tarkoituksenmukaista osoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle, koska tässä on yhtymäkohta viraston nykyiseen tehtävään digipalveluasetuksen mukaisten verkkoalustojen valvojana.

Kiellettyjen tekoälykäytänteiden valvonnan osoittaminen tietosuojavaltuutetulle on myös ehdotuksena perusteltu, koska näillä käytänteillä on vahva yhteys henkilötietojen käsittelyyn ja näin tietosuojasääntelyyn.

Hajautettu malli ei kuitenkaan ole ongelmaton selkeyden, tiedonvaihdon ja resurssitehokkuuden kannalta. Siksi onkin varmistettava, että markkinavalvontaviranomaisten yhteistyö on tiivistä, viranomaisten käytössä on riittävästi tukea ja osaamista tekoälyteknologioista ja asetuksen soveltamisalaan tuleville toimijoille on tarjolla tietoa ja ohjausta asetuksen vaatimuksista ja valvontamekanismeista.

Yhdymme ehdotukseen siitä, että Liikenne- ja viestintävirasto toimisi asetuksen edellyttämänä keskitettynä yhteyspisteenä, joka tarjoaisi asiantuntijatukea muille toimivaltaisille viranomaisille ja vastaisi yhteydenpidosta EU:n yhteistyöelimiin. Virastolle on jo lähtenyt kehkeytymään asema EU:n digi- ja datasäädösten koordinaattorina, mikä antaa edellytykset toimia myös tekoälyasetuksen yhteyspisteenä. Hajautetussa mallissa keskitetyn

yhteispisteen merkitys korostuu. Siksi onkin tärkeätä, että Liikenne- ja viestintävirastolle osoitetaan tarvittavat resurssit, joilla rakentaa kyvykkyydet tukea sektoriviranomaisia näiden valvontatyössä. Erityisesti on keskityttävä rakentamaan virastoon osaamista tekoälyteknologioista.

Koska tekoälyasetus on täysin uutta sääntelyä, on erityisen tärkeätä varmistua siitä, että yritykset ja muut toimijat ovat tietoisia uusista velvoitteista. Asetus velvoittaakin jäsenmaata järjestämään tekoälyasetuksen soveltamista koskevaa tiedotus- ja koulutustoimintaa asetuksen piiriin tuleville yrityksille, käyttöönottajille ja paikallisille viranomaisille. Lisäksi jäsenvaltion on tarjottava ohjeistusta ja vastattava tiedusteluihin liittyen asetuksen toimeenpanoon. Näistä tehtävistä ei kuitenkaan ole ehdotettu säädettävän tässä hallituksen esityksessä. Nähdäksemme keskitetyn yhteispisteen olisi otettava nämä tehtävät hoidettavakseen tehden tarvittavaa yhteistyötä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Ehdotammekin, että tiedotus-, koulutus- ja ohjeistustehtävät säädettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle kuuluviksi ja että sektoriviranomaiset tukisivat virastoa tässä tehtävässä tarvittavalla tavalla. Tehtäväkokonaisuudessa on myös mahdollinen yhteys asetuksen edellyttämään sääntelyn testiympäristöön, josta on tarkoitus valmistella erillinen hallituksen esitys. Tukea ja neuvontaa olisi tarjottava myös julkisen sektorin ICT-ratkaisujen hankkijoille, jotta oikeudelliset vaatimukset eivät muodostu esteeksi suuririskisten tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi ja käyttöönotolle.

Koska kyseessä on täysin uusi valvontamalli, on tärkeätä arvioida sen toimivuutta kokemusten kerryttyä. Tarkastelua on hyvä tehdä suhteessa myös muihin EU:n digi- ja datasäädösten tuomiin viranomaistehtäviin ja niiden järjestämiseen.

Seuraamusmaksut

Pidämme oikeusturvan kannalta perusteltuna, että tekoälyasetuksen mukaisista seuraamusmaksuista säädettäisiin täydentävästi ja tarkentavasti kansallisella lainsäädännöllä. Tähän lukeutuu monijäsenisen seuraamuslautakunnan perustaminen määräämään seuraamusmaksu asetuksen säännösten vakavimmista rikkomuksista. Emme esityksen tavoin katso tarpeelliseksi säätää hallinnollisten seuraamusten lisäksi rikosoikeudellisista seuraamuksista, sillä tekoälyasetuksessa määritellyt sanktiot ovat korkeimmillaan jo erittäin tuntuvia.

Koska tekoälyasetus on täysin uutta sääntelyä, on tärkeätä, että toimivaltaiset viranomaiset pyrkivät ensisijaisesti ohjauksen ja neuvonnan ja tarvittaessa toimenpidemääräysten keinoin saattamaan toimijat korjaamaan laiminlyöntinsä. Vähäisten rikkomusten kohdalla viranomaisten on perusteltua pidättäytyä määräämästä seuraamusmaksua. Seuraamusmaksua määrättäessä viranomaisten on käytettävä kokonaisarviointiin perustuvaa harkintaa ja perustettava ratkaisunsa mahdollisille ennakkotapauksille, jotta seuraamuskäytännöt muodostuvat oikeasuhtaisiksi ja oikeudenmukaisiksi.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

Tekoälyasetuksen vaikutuksista tehtyihin arvioihin on suhtauduttava varauksella. Euroopan komission tekemä vaikutusten arvio perustuu alkuperäiseen asetusehdotukseen, joka on soveltamisalaltaan selvästi kapeampi kuin lopullinen säädös. Arvion käytettävyydestä kertoo osaltaan se, että kotimaisten valvontaviranomaisten resurssitarpeiden odotetaan olevan merkittävästi suurempia kuin komission arviot jäsenmaille aiheutuvista vaikutuksista. Kolmikantaneuvottelujen aikana tehdyt kansalliset ja muut selvitykset ovat puolestaan enintään suuntaa antavia lainsäädäntötyön keskeneräisyyden tähden.

Yleisesti ottaen vaikutusten arvioimista vaikeuttaa se, että kyse on täysin uudesta sääntelystä, joka kohdistuu nopeasti kehittyvään teknologiaperheeseen, jonka sovellusalueet ovat vasta muotoutumassa. Tämä pätee varsinkin asetuksen piiriin tuotujen yleiskäyttöisten tekoälymallien ja generatiivisten järjestelmien osalta. Asetukseen kytketyt lukuisat EU:n yhdenmukaistetut tuoteturvasäädökset, joiden tuoteryhmiin sovelletaan tietyin ehdoin suuririskisten tekoälyjärjestelmien vaatimuksia, lisäävät entisestään vaikutusten haarukoinnin vaikeuskerrointa ja epävarmuuksia. Nämä samat seikat tekivät myös itse säädösvalmistelusta erittäin haastavan.

Lopputuloksena on kompleksinen asetus, joka ei kaikilta osin täytä laadukkaan lainvalmistelun kriteerejä tarkkarajaisuudesta, oikeasuhtaisuudesta ja ennustettavuudesta. Yleisesti voidaan todeta, että tekoälyasetus tuottaa sen soveltamisalaan tuleville yrityksille, viranomaisille ja muille toimijoille taakan, joka voi tapauskohtaisesti muodostua tuntuvaksi. On oireellista, että lainsäätäjät ovat päättäneet velvoittaa jäsenmaita perustamaan sääntelyn testiympäristöjä taakan helpottamiseksi.

Alustavan arviomme perusteella vaikuttaisi siltä, että useimmat teollisuuden tuotantoprosesseihin liittyvät tekoälyjärjestelmät (esim. suunnittelutyökalut, prosessioptimointi, ennakoiva huolto tai laadunvarmistus) ovat tekoälyasetuksen näkökulmasta vähäriskisiä, eikä niihin näin kohdistu vaatimuksia. Tästä huolimatta yrityksen on syytä aina varmistaa käyttämiensä järjestelmien riskiluokka ja vaatimustenmukaisuus yhdessä järjestelmätoimittajansa kanssa.

Yleiskäyttöisiin tekoälymalleihin tekoälyjärjestelmänsä integroivien yritysten on puolestaan varmistettava mallitoimittajansa kanssa mallin riskiluokka ja vaatimustenmukaisuus. Mikäli yritys hienosäätää toisen toimijan markkinoille saattamaa yleiskäyttöistä tekoälymallia (esim. jatkokehittääkseen omalla nimellään varustetun yleiskäyttöisen mallinsa), tulee yrityksestä mallin tarjoaja, johon sovelletaan tekoälysäädöksen velvoitteita.

Mikäli valmistavan teollisuuden yritys hyödyntää tekoälyjärjestelmää tuoteturvasäännellyn tuotteensa turvakomponenttina, saatetaan järjestelmä luokitella suuririskiseksi, jolloin sen on oltava vaatimustenmukainen. Asetuksen ja sektorisäädösten yhteensovittaminen voi osoittautua haastavaksi ja voi laajentaa suuren riskin soveltamisalan odotettua laajemmaksi.

Yritysten on myös tärkeätä tiedostaa, että rekrytoinnin ja henkilöstöhallinnon tekoälyjärjestelmät saattavat olla käyttötapauksiltaan suuririskisiä, jolloin yritysten on tärkeätä varmistua siitä, että käytetyt järjestelmät ovat vaatimustenmukaisia. Sama koskee yritysten hyödyntämiä biometrisiä etätunnistusjärjestelmiä. Vaikka teollisuus- ja muiden toimialojen yritysten tekoälyn sovelluskohteet näyttävätkin useimmiten jäävän asetuksen

soveltamisalan ulkopuolella, asetus kasvattaa tekoälyä käyttönottavien yritysten hallinnollista kuormaa jossain määrin. Samalla on huomattava, että yritysten on noudatettava varsin yksityiskohtaista tietosuojasääntelyä käyttäessään ja kehittäessään henkilötietoa käsitteleviä tekoälyjärjestelmiä riskiluokasta riippumatta.

Merkittävimmät yritysvaikutukset kohdistuvat tekoälyjärjestelmiä kehittäviin ja markkinoille saattaviin yrityksiin. Näiden yritysten on varmistettava asiakkaansa kanssa, mikä on järjestelmän käyttötapa ja siihen perustuva riskiluokitus, ja varmistettava tarvittaessa järjestelmän vaatimustenmukaisuus. Asetuksen vaikutukset ovat oletettavasti suhteessa suurempia innovatiivisiin startup- ja pk-yrityksiin. Tämä nostanee markkinoille tulon kynnyksiä, heikentäneekä markkinakilpailua ja asettanee monet eurooppalaiset kehittäjäyritykset lähtökohtaisesti takamatkalle suhteessa kolmansista maista ponnistaviin kilpailijoihin. Tämä puolestaan vaikuttanee tekoälystartupien ja -osaajien ja alku- ja kasvuvaiheen investointien suuntautumiseen pois Euroopasta.

On myös mahdollista, että EU:n ulkopuolelle sijoittuneet tekoälyjärjestelmien ja yleiskäyttöisten tekoälymallien tarjoajat saattavat tekoälyasetuksen ja muun EU-sääntelyn tähden viivästyttää tekoälytuotteidensa saattamista EU-markkinoille tai jättää tietyt tuotteet kokonaan EU-kehittäjien ja -käyttäjien ulottumattomiin. Tämä voi kaventaa eurooppalaisten kehittäjä- ja teollisuusyritysten sekä julkisen sektorin toimijoiden mahdollisuuksia hyödyntää viimeisimpiä tekoälyratkaisuja tai kehittää niiden pohjalta omia ratkaisujaan. Kaikki tämä on omiaan hidastamaan tekoälyjärjestelmien käyttöönottoa ja siitä saatavia taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä.

Yritysvaikutukset riippuvat myös siitä, missä määrin kehitteillä olevat yhdenmukaistetut standardit auttavat suuririskisten järjestelmien vaatimusten täyttämässä. Vastaavasti yleiskäyttöisten tekoälymallien vaatimusten kohdalla paljon lasketaan parhailaan valmisteltavien käytännösääntöjen ja myöhemmin standardien sekä komission ohjeistuksen varaan. Toivottavaa on, että nämä onnistuvat keventämään asetuksen synnyttämää taakkaa.

Asetuksen tarkoituksena on estää tekoälysääntelyn sirpaloituminen Euroopan sisämarkkinoilla, mikä on kannatettava tavoite. Säädöksen tulkinnanvaraisuus ja viranomaisten resurssien ja osaamisen suurehko hajonta jäsenvaltioiden välillä voi kuitenkin tosiasiaa johtaa siihen, että asetuksen valvonnassa ja täytäntöönpanossa voi ilmetä epäjohtamukaisuutta, joka synnyttää kilpailuvääristymiä. Sisämarkkinan oikeudellinen epävarmuus on myös omiaan kasvattamaan rajat yli toimivien yritysten taakkaa.

Vaikutuksia on syytä arvioida myös kansallisesta perspektiivistä. Suomi on Euroopan johtava maa digitalisaatiossa niin julkisen sektorin kuin teollisuuden osalta, ja täällä toimii myös johtavia tekoälyalan yrityksiä. Siksi tekoälyasetuksen vaikutukset saattavat olla Suomessa suhteellisesti suurempia kuin monissa muissa jäsenmaissa. Valtionhallinnon ja sidosryhmien onkin tehtävä viestinnällistä ja muuta yhteistyötä asetuksen toimeenpanon sujuvoittamiseksi. Myös seuraavassa hallituksen esityksessä käsiteltävä sääntelyn testiympäristö on syytä valmistella ja toteuttaa huolella ja riittävin resurssein.

Koska useimmat kielletyt ja suuren riskin käyttötapaukset liittyvät julkisen vallan käyttöön, on asetuksella merkittäviä vaikutuksia tietty julkisen sektorin toimijoihin, jotka käyttävät

tekoälyjärjestelmiä tai suunnittelevat niiden integroimista toimintaansa ja palveluihinsa. Nähtäväksi jää, hidastaako sääntely tekoälyn käyttöönottoa julkisella sektorilla. Sikäli kuin tekoälykehittäjät ja julkishallinnon käyttöönottajat pyrkivät välttämään suuren riskin sovellusalueita, saattaa tämä vaikuttaa heikentävästi julkisen sektorin järjestelmien tarjontaan ja kysyntään Euroopassa. Suomen julkistalouden kestävyystavoitteille olisi tärkeätä, että digitalisaation, mukaan lukien tekoälyratkaisujen, mahdollisuudet hyödynnettäisiin täysimääräisesti julkisissa palveluissa ja prosesseissa sääntely-ympäristöstä riippumatta.

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

3 § Suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkina- ja valvontaviranomaiset

Tekoälyasetuksen III liitteessä määritelty suuririskinen tapausluokka 5(a) koskee välttämättömien yksityisten palvelujen ja välttämättömien julkisten palvelujen ja etuuksien saatavuutta ja käyttöä. Osa veroviranomaisen toiminnasta voisi mahdollisesti osua tähän tapausluokkaan. Tätä ei kuitenkaan ole esitysluonnoksessa käsitelty. Toivoisimme, että hallituksen esityksessä otettaisiin kantaa siihen, voiko veroviranomaisten toiminta kuulua tähän tapausluokkaan.

Tapausluokka 5(b) kuvaa suuririskiseksi "Tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi luonnollisten henkilöiden luottokelpoisuuden arviointiin tai heidän luottopisteytyksensä määrittämiseen, lukuun ottamatta tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi talouspetosten havaitsemiseen". Esitysluonnoksessa ei mainita veroviranomaisia tässä yhteydessä, myöskään esimerkiksi Verohallinnon tulorekisteriyksikön ylläpitämää positiivista luottotietorekisteriä ei ole mainittu. Olisi hyvä, jos hallituksen esityksessä otettaisiin selkeä kanta, voisiko positiivinen luottotietorekisteri olla kriteerit täyttävä luonnollisen henkilön luottokelpoisuuden arviointiin liittyvä järjestelmä, vai ei.

Lausuntonne koskien pykälää

6 § Keskitetty yhteyspiste

Ehdotamme, että tekoälyasetuksessa jäsenmaille osoitetut tiedotus-, koulutus- ja ohjeistustehtävät säädettäisiin Liikenne- ja viestintävirastolle ja että markkina- ja valvontaviranomaiset tukisivat virastoa tässä tehtävässä tarvittavalla tavalla oman sektorinsa osalta.

Muut kommentit HE-luonnoksesta

-

Toimiiko organisaationne tai edustamanne yritys tekoälyasetuksen tarkoittamana toimijana, ja jos toimii, millä tavoin katsotte, että asetus ja ehdotettavat lait vaikuttavat organisaatioonne tai yritykseenne?

-