

IT-oikeuden Yhdistys ry

Työ- ja elinkeinoministeriölle - 4.12.2024

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI TEKOÄLYASETUKSEN TOIMEENPANOJA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

1. Yleistä

IT-oikeuden Yhdistys ry kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Yhdistyksen tarkoituksena on edistää tietotekniikkaan, tietojenkäsittelyyn ja tietoliikenteeseen liittyvien oikeudellisten kysymysten osaamista ja niitä koskevaan juridiikkaan liittyvää yhteiskunnallista keskustelua.

Tiivistettynä IT-oikeuden Yhdistyksen kanta on, että vaikka esitysluonnoksessa omaksutut yleiset linjat ovat ymmärrettäviä, on siinä kuitenkin tehty eräitä sellaisia valvoviin viranomaisiin ja seuraamuksiin liittyviä ratkaisuja, jotka ovat haitallisia tekoälyasetuksen velvoitteiden tehokkaalle valvonnalle sekä asetuksen soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden oikeusturvalle.

2. Valvontaviranomaisten valinnasta

Tekoälyasetuksen 70 artiklan lähtökohtana on, että jäsenvaltiot nimittävät vähintään yhden markkinavalvontaviranomaisen sen täytäntöönpanoa ja soveltamista varten. Johdanto-osan perustelukappaleiden 153, 158 ja 159 mukaan valvontaviranomaisten valinnassa tulisi ottaa huomioon kansallisten viranomaisten erityispiirteet sekä tiettyjen alojen (biometriikka- ja finanssialat) nykyisten valvontaviranomaisten erityisosaaminen. Sen sijaan perustelukappaleissa ei esitetä, että valvonta tulisi kaikilta osin eriyttää kullakin alalla jo mahdollisesti toimivalle valvontaviranomaiselle.

Esitysluonnoksen kohdassa 3.11.2 ja lakiehdotuksen 3 §:ssä esitetään suuririskisten tekoälyjärjestelmien valvoviksi viranomaisiksi yhteensä yhtätoista (11) eri viranomaista, joiden toimiala jakautuisi niiden nykyisten unionin yhdenmukaistamislainsäädäntöön ja osin kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien valvontavelvoitteiden mukaan.

IT-oikeuden Yhdistyksen näkemyksen mukaan valvovien viranomaisten suuri määrä ja niiden välinen toimialajaottelu aiheuttavat riskejä tekoälyasetuksen valvonnan tehokkaalle toteuttamiselle:

- a) Valvonnan sirpaloituminen useille, osittain tekoälyasetuksen mukaisten suuririskisten käyttötarkoitusten näkökulmasta päällekkäisille viranomaisille on omiaan mahdollistamaan tilanteet, jossa samaa käyttötarkoitusta koskevat ohjeet ja tulkinnat muodostuvat ajan myötä keskenään ristiriitaisiksi. Näin on käynyt aiemmin esimerkiksi evästeiden valvonnan osalta, jossa tietosuojavaltuutetun sekä liikenne- ja viestintäviraston väliset valvontaa koskevat tulkintaerimielisyydet ratkaistiin lopulta hallinto-oikeudessa. Mahdolliset vastaavat tulkintaerimielisyydet tekoälyasetuksen valvonnasta vastaavaksi nimettyjen viranomaisten välillä aiheuttaisivat huomattavaa

epävarmuutta tekoälyjärjestelmien tarjoajille, maahantuojille ja käyttäjille sekä mahdollisesti myös kansalaisille.

- b) Useiden valvontaviranomaisten riittävä ja oikeudenmukainen resursointi voi olla haastavaa. Vaikka nimitettäväksi esitetyt viranomaiset ovat asiantuntijoita omalla alallaan, ei tämä asiantuntemus useimmissa tapauksissa ole tae alalla käytettävien tekoälyjärjestelmien ymmärtämisestä. Tekoälyjärjestelmät ovat usein huomattavan monimutkaisia ja moniulotteisia kokonaisuuksia. Tekoälyjärjestelmät ja niiden toiminta poikkeavat monilta osin myös perinteisistä tietojärjestelmistä. Myös tekoälyjärjestelmiä koskeva lainsäädäntö (mm. itse tekoälyasetus ja yleinen tietosuoja-asetus) on monimutkaista, päällekkäistä ja osin ristiriitaistakin. Näin ollen tekoälyjärjestelmien ja niiden käyttötilanteiden ymmärtäminen on omiaan vaatimaan valvontaviranomaiselta huomattavaa erityisasiantuntemusta oman alansa lisäksi niin juridiikasta ja teknologiasta kuin esimerkiksi human-computer interaction -tutkimuksesta. Esitysluonnoksen kohdassa 4.2.2 tietosuojavaltuutettu ja Traficom ovat nimenomaisesti todenneet, että esitetyt uudet valvontatoimet ja velvollisuudet vaatisivat niiltä merkittävää lisäresursointia ja osaamisen kehitystä. Edelleen tuli on todennut resursoinnin osalta, ettei sillä "olisi nykytilanteessa edellytyksiä ottaa vastaan uusia tehtäviä". Kun uusien resurssien saaminen viranomaisille lainsäädännön voimaan tullessa tulee todennäköisesti olemaan vaikeaa, olisi resurssit tehokkaampaa suunnata pienemmälle määrälle viranomaisia.

Kansaneläkelaitoksen osalta valvontaviranomaiseksi ehdotetaan eduskunnan valitsemaa valtuutettuja, jotka ovat käytännössä eduskunnan keskuudestaan nimeämiä kansanedustajia. Ottaen huomioon, että tekoälyasetuksen tehokas valvonta vaatii edellä mainitulla tavalla huomattavaa erityisosaamista, pitää IT-oikeuden yhdistys tätä valintaa erityisen ongelmallisena.

IT-oikeuden Yhdistyksen näkemyksen mukaan tekoälyasetuksen valvontaa tulisi esitysluonnokseen verrattuna keskittää pienemmälle määrälle paremmin resursoituja viranomaisia. Tämä edesauttaisi osaltaan tekoälyjärjestelmien yhdenmukaisen ja tasapuolisen valvontakäytännön muodostumista. Erityisesti niiden viranomaisten osalta, joiden toimiala vaikuttaisi jäävän esitysluonnoksessa melko suppeaksi (kuten Tulli, Etelä-Savon ELY-keskus ja Kelan valtuutetut), tulisi harkita tekoälysäätöjen valvonnan keskittämistä muille nimettävälle valvontaviranomaisille. Siltä osin kuin tekoälyjärjestelmien tehokas valvonta näillä aloilla vaatisi kyseisen sektorin erityisosaamista, voitaisiin tällaiset tilanteet ratkaista tehokkaammin hallintolain 10 §:n mukaisena viranomaisyhteistyönä, kuten esitysluonnoksessa on linjattu esimerkiksi biometristen tunnisteiden ja koulutuksen suuririskisten järjestelmien osalta.

3. Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä

Tekoälyasetuksen 99 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä sellaisista seuraamuksista ja muista täytäntöönpanotoimista, kuten hallinnollisista seuraamusmaksuista, joilla varmistetaan asetuksen tehokas täytäntöönpano, seuraamusten oikeasuhtaisuus ja niiden varoittava luonne. Tekoälyasetuksen mekanismit hallinnollisten seuraamusmaksujen määrän mittaamiseksi vastaavat yleisen tietosuoja-asetuksen ja NIS2-direktiivin sekä näiden kansallisten implementointien mekanismeja.

Tietosuoja-asetuksen ja (eduskunnan käsittelyssä vielä olevan) kyberturvallisuuslain osalta lähtökohtana on perustellusti, että valvova viranomainen tekee esityksen hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä siitä päättävälle seuraamuskollegiolle, millä pyritään takaamaan seuraamusmaksujen päätösten korkea juridinen laatu ja ohjaava vaikutus.

Tekoälyasetuksen implementointia koskevassa esitysluonnoksessa hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämismekanismi eroaisi edellä mainitusta käytännöstä siten, että alle 300 000 euron suuruiset seuraamusmaksut määräisi suoraan kukin valvova viranomainen ilman seuraamusmaksukollegiota, ja vain tätä suuremmat seuraamusmaksut määräisi seuraamusmaksukollegio valvovan viranomaisen esityksestä.

IT-oikeuden Yhdistyksen näkemyksen mukaan esitetty malli on ongelmallinen useasta syystä:

- a) Seuraamusmaksujen määräämisvaltuuksien kiinnittäminen kiinteään euromäärään ei ole perusteltua ottaen huomioon, että seuraamusmaksun todellinen määrä määräytyy tekoälyasetuksen mukaan joko euromääräisen rajan *tai* sen kohteena olevan toimijan liikevaihdon perusteella. Tällöin siis liikevaihdoltaan suurempien toimijoiden seuraamusmaksut menisivät suurella todennäköisyydellä seuraamusmaksukollegion määrättäväksi riippumatta sen perusteena olevan rikkomuksen vakavuudesta, kun taas pienempien toimijoiden hallinnolliset seuraamusmaksut määräisi lähtökohtaisesti aina yksittäinen valvontaviranomainen, jolla on todennäköisesti vähemmän resursseja ja kokemusta perustellun seuraamusmaksupäätöksen tekemiseen. .
- b) Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva käytäntö on osoittanut, että ne ovat riitaherkkiä ja päätyvät usein hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Tekoälyasetuksen tehokkaan valvonnan kannalta olisi perusteltua, että jokainen hallinnollinen seuraamusmaksupäätös on lähtökohtaisesti mahdollisimman hyvin perusteltu ja kestävä, jotta niillä olisi myös riittävä ohjaava vaikutus. Seuraamusmaksun määrä ei välttämättä korreloi myöskään rikkomuksen juridisen vakavuuden tai tilanteen erityispiirteiden kanssa, jolloin euromääräisen rajan asettaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa yksittäinen viranomainen päättäisi juridisesti monimutkaisesta asiasta yksin, mutta paremmin resursoitu ja monipuolisempaa kokemusta omaava seuraamusmaksukollegio päättäisi juridisesti yksinkertaisemmista asioista johtuen ainoastaan määrättävän maksun kohteena olevan toimijan liikevaihdon suuruudesta.
- c) Suuri osa esitysluonnoksen mukaisista valvontaviranomaisista ei ole aiemmin määrännyt vastaavanlaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja, eikä niillä näin ollen välttämättä ole resursseja, osaamista tai valmiita prosesseja hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseksi. Käytäntö on osoittanut, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen liittyy usein monimutkaisia prosessioikeudellisia kysymyksiä, jotka jo itsessään haastavat valvontaviranomaisen toimintaa esimerkiksi itsekriminointisuojaan toteuttamisessa (KHO:2023:82).

IT-oikeuden Yhdistyksen näkemyksen mukaan perustettavan seuraamusmaksukollegion tulisi määrätä kaikki tekoälyasetukseen perustuvat hallinnolliset seuraamusmaksut riippumatta niiden suuruudesta. Tällä tavoin voidaan välttää eri viranomaisten tulkintalinjoista

johtuvat epäjohtonmukaisuudet ja viranomaisittain vaihtelevat käsittelyajat sekä parantaa niiden toimijoiden, joille seuraamusmaksuja määrättäisiin, oikeusturvaa. Keskitetyn seuraamusmaksukollegion myötä tekoälyasetuksen valvonnan täytäntöönpano olisi todennäköisemmin yhdenmukaista, tehokasta, oikeasuhtaista ja toimijoiden toimintaa ohjaavaa.

Helsingissä, 4.12.2024

IT-oikeuden Yhdistys ry:n puolesta
Teemu Oksanen, hallituksen puheenjohtaja