Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

3.3.2022

Vastuusääntöjen mukauttaminen digitaaliaikaan ja tekoälyyn
E 128/2021 vp

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitolta (EK) lausuntoa otsikkoasiassa. EK kiittää eduskunnan talousvaliokuntaa pyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

1. Yleistä

Elinkeinoelämän keskusliitto suhtautuu myönteisesti EU-komission päätökseen selvittää tuotevastuudirektiiviin (85/374/ETY) mahdollisesti kohdistuvia muutospaineita. Digitalisaatio ja teknologian kehitys ovat muuttaneet tavarakaupan toimintaympäristöä ja on hyvä, että markkinassa ja kulutuskäyttäytymisessä tapahtuneisiin muutoksiin reagoidaan. Toisaalta EK kuitenkin jakaa valtioneuvoston selvitykseen kirjatun kannan, jonka mukaan tuotevastuudirektiivi on edelleen pääosin hyvin toimiva, eikä kansallisesti ole ilmennyt erityisiä ongelmia tuotevastuudirektiiviin pohjautuvan tuotevastuulain soveltamisessa.

EU-komissio selvittää tuotevastuudirektiivin uudistusta digitaalisen kehityksen aikaan tilanteessa, jossa digitaalista liiketoimintaympäristöä koskeva sääntely on laajasti murroksessa. Tätä kirjoitettaessa Euroopan parlamentissa ja EU:n neuvostossa käsitellään mm. alustojen ja välittäjäpalveluiden vastuuvapautta sekä huolellisuusvelvoitteita koskevaa digipalvelusäädöstä (Digital Services Act, DSA), vanhan direktiivin korvaavaa uutta tuoteturvallisuusasetusta (General Product Safety Regulation, GPSR) sekä kokonaan uudenkaltaista sääntelyä ilmentävää tekoälysäädöstä (Artificial Intelligence Act) Lisäksi EU:ssa työstetään tällä hetkellä myös useita muita digitaalisen liiketoimintaympäristön kannalta keskeisiä mutta tuotevastuudirektiiviin löyhemmin liitännäisiä uusia asetuksia, kuten digimarkkinasäädöstä (Digital Markets Act, DMA) ja datasäädöstä (Data Act).

Valtioneuvoston selvityksessä on nostettu esiin myös digisopimusdirektiivin sekä tavarankauppadirektiivin mukanaan tuomat

säädösmuutokset, joiden osalta kansallinen implementointi on eri puolilla Eurooppaa vasta päättynyt ja kokemukset direktiivin soveltamisesta vielä käytännössä olemattomia. Sama pätee myös uuteen markkinavalvonta-asetukseen.

Mahdollista tuotevastuudirektiivin uudistusta ja tekoälyn vastuukysymyksiin kohdistuvaa sääntelyä suunnitellaan siis tilanteessa, jossa sääntelyn kohteeseen keskeisimmin liittyvät EU-säädökset ovat kaikki muutostilassa tai hiljattain muuttuneet. Siksi erityistä huomiota tulee kiinnittää eri säädösten väliseen yhteensopivuuteen. On esimerkiksi välttämätöntä, että eri säädöksissä yrityksille annettavat velvoitteet ja toisaalta laiminlyönneistä seuraavat vastuut ovat selkeitä ja yhteensopivia. Avainasemassa tässä on yhtenäisen terminologian käyttö, mitä myös valtioneuvoston selvityksessä korostetaan. Lisäksi on välttämätöntä varmistaa, että useista samanaikaisista säädösmuutoksista ei synny millekään talouden toimijoille sellaista hallinnollista taakkaa tai muutoin epäedullista liiketoimintaympäristöä, joka negatiivisesti vaikuttaisi Euroopan kilpailukykyyn ja innovaatiopotentiaaliin.

Edellä kuvatuista syistä EK toivoo lainsäätäjien suhtautuvan myös tuotevastuudirektiivin uudistamiseen maltillisesti ja kannustaa etenemään asiassa asteittain sekä vain kattavien vaikutusarviointien kautta. Vaikutusarvioinneissa tulisi huomioida erityisesti tällä hetkellä käsittelyssä olevien tai vasta hyväksyttyjen säädösmuutosten vaikutukset. Koska säädösmuutoksia tehdään tällä hetkellä poikkeuksellisen laajasti, mahdolliset säädösmuutokset tulisi rajata vain olennaisimpien tunnistettujen ongelmien ratkaisuun.

EK arvioi, että käynnissä olevan laajemman EU-tason lainsäädännön päivityksen myötä juuri tuotevastuudirektiiviin kohdistuvat muutospaineet ovat vähäisiä ja direktiivi kykenee edelleen vastaamaan hyvin sille asetettuihin tavoitteisiin. Kun tuotevastuudirektiiviin liitännäisten säädösten sisältö täsmentyy, täsmentyy samalla myös tuotevastuudirektiiviin kohdistuvan muutostarpeen laajuus. Selvää on kuitenkin, että tuotevastuudirektiiviin tai tekoälyn vastuukysymyksiin ei liity mitään sellaisia erityisiä ongelmia, jotka edellyttäisivät lainsäätäjiltä nopeita tai ennakollisia toimia.

2. Tuotevastuudirektiivi (osa I)

EK pitää valtioneuvoston esittämää Suomen kantaa pääosin perusteltuna siltä osin kuin se koskee EU-komission konsultaation ensimmäistä osaa, eli tuotevastuudirektiivin uudistustarpeita.

EK tukee kantaa, jonka mukaan digitaalisia elementtejä sisältävien tavaroiden päivityksineen tulisi kuulua direktiivin soveltamisalaan. EK ei kuitenkaan pidä perusteltuna direktiivin soveltamisalan laajentamista kattamaan aineellisten tuotteiden lisäksi puhtaasti aineettomia digitaalisia

palveluita ja sisältöjä. EK ei siten myöskään katso tarpeelliseksi säätää korvattavista vahingoista nykyistä laajemmin EU-tasolla.

EK ei valtioneuvoston tapaan näe estettä sen selvittämiselle, voidaanko verkossa toimivalle markkinapaikan pitäjälle asettaa nykyistä laajempaa vastuuta kyseisen alustan kautta ostetun tuotteen aiheuttamasta vahingosta silloin, kun tuotteen valmistajan kotipaikka on EU:n ulkopuolella. EK kuitenkin suhtautuu tällaiseen ehdotukseen varovaisesti, eikä verkon markkinapaikoille voida asettaa ainakaan täysin samanlaista vastuuta tuotevahingosta kuin sellaiselle talouden toimijalle, joka vastaa suoraan tuoteturvallisuudesta ja jolle sitä myöten lankeaa vastuu myös tuotevahingosta. Ylipäätään verkon markkinapaikkojen vastuun laajentamisessa olisi kyse monitahoisesta ja laajavaikutteisesta muutoksesta, jonka tarpeellisuus on harkittava tarkkaan.

Verkkoalustojen – myös verkon markkinapaikkojen – rajattu vastuu on ollut vakiintunut osa EU-tason lainsäädäntökehikkoa. Lähtökohta on säilynyt myös tällä hetkellä lainsäätäjien käsittelyssä olevissa GPSR- ja DSA-asetuksissa. Näissä asetuksissa verkon markkinapaikoille asetetaan kuitenkin uusia vastuita, joilla pyritään varmistamaan niiden kautta myytävien tuotteiden turvallisuus ja laittomien tuotteiden ripeä poistaminen markkinapaikoilta. EK:n näkökulmasta olisi perusteltua ensin seurata, missä määrin nämä säädösmuutokset pystyvät vastaamaan ongelmaan. Jos verkon markkinapaikkojen vastuuta niiden kautta myytävistä tuotteista halutaan laajentaa, voitaisiin asetelmaa lähestyä DSA:n ja GPSR:n velvoitteiden sekä niiden laiminlyönnin myötä syntyvän vastuun kautta. Käytännössä tarve tähän rajautuisi tilanteisiin, jossa myyjä on sijoittautunut EU:n ulkopuolelle ja kuluttajan olisi muutoin mahdotonta saada oikeutensa toteutumaan.

Alustojen vastuun laajentaminen olisi todennäköisesti tehokas tapa puuttua verkon markkinapaikoilla myytävien vaarallisten tai laittomien tuotteiden ongelmaan, mutta sillä voidaan olettaa oleman huomattavia negatiivisia vaikutuksia myös niihin edellytyksiin ja ehtoihin, joilla yritykset ylipäätään pääsevät myymään tuotteita markkinapaikkojen kautta. Erityisen vahvasti tämä voisi vaikuttaa pk-yrityksiin, joista monelle markkinapaikat ovat tärkeitä myyntikanavia. Lisäksi sääntely vaikeuttaisi uusien verkon markkinapaikkojen syntyä.

3. Tekoälyä koskevat vastuusäännökset (osa II)

Valtioneuvoston kannan mukaan Suomi pitää perusteltuna selvittää tarvetta säätää tekoälyn käyttämiseen liittyvien vahinkojen korvausvastuusta EU-tasolla, jolloin eri maiden säännökset olisivat yhtenäiset. EK ei näe tällaiselle selvitystyölle estettä, mutta ei myöskään katso lainsäädännön kehikon olevan näiltä osin laajasti puutteellinen. Nykyinen tuotevastuudirektiivi koskee myös tuotteita, joissa käytetään

tekoälyteknologiaa. Lisäksi tekoälyjärjestelmiä säännellään EU:n uudella tekoälysäädöksellä.

Valtioneuvoston ilmaisema arvioinnin lähtökohta, jossa osoittamisen hankaluuksien ja mahdollisten lainsäädännön muutostarpeiden asemoidaan kohdistuvan erityisesti itseoppivaan tekoälyyn sekä mahdollisiin henkeen, terveyteen ja omaisuuteen kohdistuviin vakaviin riskeihin, on EK:n näkökulmasta perusteltu. EK suhtautuu kuitenkin varovaisesti ajatukseen säätää joillekin järjestelmille ankaraan vastuuseen perustuvaa korvausvastuuta tai vakuuttamisvelvollisuutta. EK:n näkökulmasta perusteltua olisi edetä tekoälyn sääntelyssä askeleittain ja eri sääntelyinterventioiden vaikutukset huolella analysoiden.

Koska kyse on EU-komission konsultaatioon vastauksena annetusta selvityksestä, mahdollisista EU-komission suunnittelemista säädösmuutoksista tai valmistelun kohdistamisesta ei tällä hetkellä ole olemassa tarkempaa tietoa. Yleisemmällä tasolla ongelmallista on kuitenkin lainsäädäntökeskusteluissa esiintyvien tekoälymääritelmien laajuus ja kategorinen suhtautuminen tekoälyjärjestelmien käyttöön. Tätä on nähtävissä sekä kansallisissa että EU-tason säädösvalmistelussa. Esimerkiksi tällä hetkellä lainsäätäjien käsittelyssä olevassa EU:n tekoälysäädöksessä tekoälyä on määritelty hyvin laajasti niin, että termin piiriin kuuluvat myös sellaiset teknologiat, joita ei perinteisesti ole mielletty tekoälyksi. Lisäksi myös asetuksen sisällä korkean riskin tekoälyjärjestelmien määritelmät ovat hyvin laajoja. Mikäli myös vastuukysymyksistä säädettäisiin EU-komission tekoälysäädösesityksessä omaksumien laajojen määritelmien mukaisesti, tuloksena olisi yritysten näkökulmasta huomattavan hankala toimintaympäristö, joka hidastaisi innovaatioita ja uusien ratkaisujen tuomista markkinoille.

EK:n näkökulmasta tekoälyteknologioiden kehitysaste, levinneisyys ja uhat ovat tällä hetkellä vielä varsin maltillisia. Valtioneuvoston selvityksessä mainittua itseoppivaa tekoälyä käytetään markkinoilla varsin rajatusti. Suuri osa tämänhetkisistä tekoälyjärjestelmistä hyödyntää niin sanottua ohjatun oppimisen menetelmää. Näistä monen järjestelmän kohdalla voidaan lisäksi tarkasti selittää, miten tekoäly tekee päätöksensä. Tällainen teknologia ei vaadi erityssääntelyä, vaan nykyinen ja erityisesti käsittelyssä oleva lainsäädäntökehikko voivat asettaa teknologioille jopa liian tarkkoja vaatimuksia, jotka vaikuttavat negatiivisesti EU:n innovaatiopotentiaaliin ja kilpailukykyyn. Koska tekoälyteknologioiden maturiteetti kuitenkin jatkuvasti kasvaa, on valtioneuvoston lähtökohta sääntelytarpeen selvittämisestä perusteltu. EK katsoo, että akuuttia tarvetta sääntelyn muuttamiselle ei vielä tällä hetkellä ole.