

Kommunikationsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s förordning om artificiell intelligens

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s förordning om artificiell intelligens (RP 46/2025 rd): Ärendet har remitterats till kommunikationsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Nathalie Dahl, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Tomi Paavola, kommunikationsministeriet
- jurist Anne Kaartinen, Transport- och kommunikationsverket
- expert Peppiina Huhtala, Finlands näringsliv rf
- juridisk chef Marko Lahtinen, FiCom rf
- verkställande direktör Peter Sund, Finnish Information Security Cluster - Kyberala ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Centralhandelskammaren.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) Enligt erhållen utredning strävar införandet av myndighetstillsyn över AI-system efter att säkerställa att de system för artificiell intelligens som släpps ut på marknaden är trygga och respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna. Regleringen har också en förebyggande effekt när AI-utvecklare har en morot att utveckla de AI-system som släpps ut på marknaden så att de börjar motsvara AI-förordningens krav på grund av den tillsyn och de påföljder som riktas mot dem.

(2) Propositionen anses leda till ökat förtroende för AI-system. Att uppfylla de direkt tillämpliga kraven i AI-förordningen kan medföra kostnader och administrativ börda för företagen. Oklarhe-

Utlåtande KoUU 8/2025 rd

ter i bestämmelserna i AI-förordningen har också visat sig belasta företagen. De direkt tillämpliga kraven i förordningen är i princip inte förenade med något nationellt handlingsutrymme, om inte något annat föreskrivs i AI-förordningen. Myndighetstillsynen över AI-system och påföljderna för överträdelse av AI-förordningen kan begränsa näringsfriheten, eftersom hindren för företags marknadsinträde kan öka. Ett klart och förutsägbart rättsläge kan dock å andra sidan anses främja företagens konkurrenskraft och innovationer inom AI-sektorn.

(3) Enligt erhållen utredning är det svårt att bedöma konsekvenserna, eftersom det är fråga om ny reglering som gäller teknik som utvecklas snabbt, särskilt allmänt använda AI-modeller och generativa system. EU:s harmoniserade rättsakter om produktsäkerheten för AI-system med hög risk gör bedömningen svårare och ökar osäkerhetsfaktorerna. Det har också försvårat lagberedningen. Slutresultatet är en komplicerad förordning som inte till alla delar uppfyller kriterierna för lagstiftning av hög kvalitet, såsom noggrann avgränsning, proportionalitet och förutsägbarhet. AI-förordningen kan medföra en betydande börda för företag, myndigheter och andra aktörer. Lagstiftarna har därför enligt sakkunniga beslutat ålägga medlemsstaterna att inrätta regulatoriska sandlådor för att underlätta bördan, vilket visserligen också indikerar att regleringen är utmanande.

Myndighetsorganisation

(4) Enligt erhållen utredning är det motiverat att försöka bygga upp en tillsynsmodell genom att utnyttja de befintliga ramarna för marknadstillsyn. En annan sak som talar för lösningen är att AI-förordningen fungerar både som produktsektorspecifik reglering och som horisontell reglering, det vill säga reglering som sträcker sig över flera olika sektorer. Eftersom AI-system integreras i allt fler produktkategorier bör tillsynsmyndigheterna i vilket fall som helst stärka sin kompetens inom AI-teknik.

(5) Det är logiskt att de transparenskyldigheter som hänför sig till vissa AI-system enligt förslaget genomförs i samband med den sektorspecifika tillsynen över system med hög risk. När transparenskyldigheterna gäller andra system än system med hög risk är det ändamålsenligt att tillsynen anförtros Transport- och kommunikationsverket, eftersom tillsynen har beröringspunkt med verkets nuvarande uppgift som övervakare av onlineplattformar enligt förordningen om digitala tjänster.

Resursfrågor

(6) Propositionen ökar de nationella myndigheternas tillsynsuppgifter i anslutning till AI-system. Det nationella genomförandet av AI-förordningen har konstaterats kräva resurser för att utöka antalet årsverken vid myndigheter och utveckla kompetensen med tanke på tillsynen samt för att utveckla och underhålla informationssystem samt register. Myndigheternas uppskattningar av resursbehoven är sammanlagt 44,5 årsverken och cirka 825 000 euro för andra kostnader, dvs. sammanlagt cirka 4,8 miljoner euro per år när verksamheten är i full gång. I den fas då förmågan byggs upp uppskattas engångskostnaden till 1,5 årsverken och 1,76 miljoner euro, dvs. sammanlagt cirka 1,9 miljoner euro. Myndigheternas resursbedömningar är dock förenade med betydande osäkerhetsfaktorer bland annat på grund av det skede då förordningen om artificiell intelligens är i kraft och verkställs. Det har inte heller funnits någon exakt uppskattning av hur många sådana

Utlåtande KoUU 8/2025 rd

AI-system som omfattas av förordningens krav som har släppts ut på marknaden eller håller på att utvecklas.

Transport- och kommunikationsverkets resursbehov. (7) Enligt erhållen utredning har Transport- och kommunikationsverket bedömt att de nya uppgifter som verket enligt propositionen föreslås få kräver att verkets permanenta resurser utökas med sammanlagt 14 årsverken. Verket har omfattande kompetens inom trafik, kommunikation, dataekonomi och cybersäkerhet, men de nya uppgifterna i anknytning till AI-förordningen förutsätter att verket utökar sin förmåga i anslutning till artificiell intelligens. Verket uppskattar att särskilt uppgifterna i samband med den gemensamma kontaktpunkten, marknadskontrollen, tillsynen över transparenskyldigheterna samt påföljdsavgiftsnämnden förutsätter nya resurser. Testning av AI-system med hög risk medför också kostnader för verket i enlighet med propositionen.

(8) Utskottet betonar att de uppgifter som föreslås för Transport- och kommunikationsverket förutsätter stark teknisk och juridisk sakkunskap om tolkningen och tillämpningen av regleringen, särskild kompetens vid bedömningen av AI-teknik och system som testas samt förmåga att hantera samarbetet med intressegrupper och kommunikationen. Verkställandet av AI-förordningen kräver djupgående teknisk förståelse av också bland annat maskininlärning, algoritmer, datakvalitet och transparens. Rekryteringen och upprätthållandet av sådan sakkunskap kräver tilläggsresurser och ny kompetens. Dessutom utvecklas den artificiella intelligensen snabbt. Myndigheten måste ha förmåga att hålla jämna steg med utvecklingen samt förstå den nya tekniken och reagera på den. Dessutom krävs det investeringar i informationssystem och informationssäkerheten för att verket ska kunna utföra de uppgifter som det anvisas.

(9) Enligt uppgift har Transport- och kommunikationsverket redan tagit sig an flera nya uppgiftshelheter med den nuvarande personalen och de nuvarande resurserna genom att utvidga uppgiftsbeskrivningarna för den befintliga personalen och i mån av möjlighet rikta rekryteringar i samband med personalens naturliga avgång. De uppgifter som verket har tagit sig an motsvarar resursbehovet för tiotals årsverken men verket har lyckats integrera uppgifterna som en del av det befintliga arbetet. I ramarna för de offentliga finanserna 2026—2029 riktas dessutom en årlig minskning på cirka 14 miljoner euro till Transport- och kommunikationsverkets omkostnader, som produktivitetsfrämjande åtgärd. Det är 14 procent av verkets totala budgetfinansierade omkostnader. Det har ännu inte beslutats hur de ytterligare besparingar som regeringen fattade beslut om vid halvtidsöversynen ska riktas, och deras inverkan på Transport- och kommunikationsverkets verksamhet ska ännu preciseras.

(10) Vid utfrågningarna har Transport- och kommunikationsverkets behov av tilläggsresurser lyfts fram. Enligt utfrågningarna finns det utan tilläggsresurser en risk för att målen enligt AI-förordningen, särskilt stödet till innovationer och säkerställandet av rättslig förutsägbarhet, inte uppnås. Förordningen är både juridiskt och tekniskt komplicerad, vilket innebär att behovet av information och rådgivning är stort hos både företag och myndigheter. Redan denna grundläggande rådgivning äventyras om inga tilläggsresurser beviljas. Dessutom äventyras utvecklingen och främjandet av de lagstadgade uppgiftshelheter som anvisats verket och de blir i betydande grad ogenomförda eller åtminstone försämrade deras kvalitet om inga tilläggsresurser beviljas. Om verket har otillräckliga resurser kan det inte sköta sina uppgifter effektivt, vilket i sin tur kan försvaga hela AI-förordningens genomslag.

Utlåtande KoUU 8/2025 rd

(11) Enligt uppgift till utskottet leder Transport- och kommunikationsverkets resursläge till att verket inte kan sköta sina uppgifter i anslutning till cybersäkerhet på den nivå som krävs. Vid utfrågningen har det framförts att detta kan utgöra ett allvarligt hot mot den nationella övergripande säkerheten. Utskottet betonar att det i det nuvarande geopolitiska läget är nödvändigt att sörja för cybersäkerheten och den nationella övergripande säkerheten.

Betydelsen av kompetens. (12) Utskottet fäster också uppmärksamhet vid kompetensens betydelse. Det är viktigt att ha den kompetens som krävs för att utveckla och tillämpa artificiell intelligens. Utskottet uttrycker därför sin oro över att Finland och i vidare bemärkelse Europeiska unionen måste ha tillräckligt med kompetent arbetskraft för att Europeiska unionen ska kunna bli en betydande aktör inom användning och utveckling av artificiell intelligens.

(13) Det är också nödvändigt att myndigheterna har gedigen kompetens särskilt när det gäller att tillämpa bestämmelserna. Företagen har snarare kompetens inom artificiell intelligens, men med tanke på tillämpningen är det nödvändigt att myndigheterna har juridisk kompetens till stöd för företagen. Även därför är det nödvändigt att myndigheterna samarbetar med företagen.

Konsekvenser för företagen

(14) AI-förordningen är en mycket svår och komplicerad rättsakt som är förknippad med många öppna tolkningsfrågor. Samtidigt innehåller den ett betydande antal administrativa och tekniska skyldigheter för flera företag som omfattas av dess tillämpningsområde. Dessutom innehåller den höga administrativa påföljdsavgifter vid brott mot skyldigheterna. Ett klart och förutsägbart rättsläge kan dock å andra sidan anses främja företagens konkurrenskraft och innovationer inom AI-sektorn.

(15) Att uppfylla de direkt tillämpliga kraven i AI-förordningen kan medföra kostnader och administrativ börda för företagen. Oklarheter i bestämmelserna i AI-förordningen har också visat sig belasta företagen. De direkt tillämpliga kraven i förordningen är i princip inte förenade med något nationellt handlingsutrymme, om inte något annat föreskrivs i AI-förordningen.

(16) Enligt AI-förordningen ska medlemsstaterna anordna medvetandehöjande åtgärder och utbildning om tillämpningen av förordningen för de företag, tillhandahållare och lokala myndigheter som omfattas av förordningen. Medlemsstaterna ska ge tillräckliga anvisningar och svara på förfrågningar i anslutning till verkställigheten av förordningen samt reservera tillräckliga resurser för myndigheterna. Det har ansetts vara ytterst oroväckande om myndigheterna på grund av resursbrist inte har möjlighet att ge råd och handledning till företagen. Särskilt små och medelstora företag behöver praktisk vägledning och rådgivning.

Fortsatt utveckling

(17) Utskottet har gjorts uppmärksam på att man i fråga om EU-reglering bör undvika nationellt striktare tolkningar och bestämmelser i en anda av att undanröja det så kallade Finlandstilägget. Det har påpekats att EU:s AI-förordning gör det möjligt att använda artificiell intelligens vid beslut om offentliga och privata tjänster som är viktiga för människorna. Propositionen har kompletterats med en precisering om att offentliga beslutsfattare i nuläget inte kan använda sig av

Utlåtande KoUU 8/2025 rd

automatiskt beslutsfattande inom ramen för den nationella lagstiftningen. I propositionen konstateras att det skulle förutsätta nya nationella bestämmelser enligt artikel 22 i den allmänna dataskyddsförordningen. Utskottet anser därför att det är viktigt att man under ledning av justitieministeriet inleder en utredning för att möjliggöra artificiell intelligens i myndigheternas beslutsfattande. I regeringsprogrammet och vid halvtidsöversynen har regeringen uttryckligen förbundit sig till att artificiell intelligens ska utnyttjas fullt ut, även i förvaltningsbeslut.

Övrigt

(18) Utskottet har också uppmärksammat på regeringens proposition om nationellt inrättande av en regulatorisk sandlåda i enlighet med AI-förordningen och myndighetsuppgifter och förfaranden i samband med detta, som är på remiss fram till den 2 juni 2025. Enligt propositionsutskottet får Transport- och kommunikationsverket som uppgift att inrätta en regulatorisk sandlåda för artificiell intelligens, administrera verksamheten och ansvara för det kringliggande samarbetet. En fungerande regulatorisk sandlåda kräver ytterligare resurser till Transport- och kommunikationsverket och ekonomiska satsningar för att uppnå den fulla nyttan av sandlådan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottet föreslår

att ekonomiutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 28.5.2025

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Timo Furuholm vänst
medlem Pekka Aittakumpu saf
medlem Marko Asell sd
medlem Heikki Autto saml
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Petri Huru saf
medlem Aleksi Jäntti saml
medlem Vesa Kallio cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Anna-Kristiina Mikkonen sd
medlem Pinja Perholehto sd
ersättare Teemu Kinnari saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.