

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua. Lausuntonne on kokonaisuudessaan tässä kohdassa eli emme ole jaotelleet sitä erikseen lausuntoihin.

Huomiot koskien viranomaisen neuvontavelvollisuutta

Kuntaliitto kantaa huolta valvontaviranomaisten, etenkin kuntien kannalta tärkeässä roolissa olevan tietosuojavaltuutetun (TSV), riittävästä resursoinnista tehtäviinsä liittyen. Lisäksi katsomme, että lakiehdotukseen olisi lisättävä ratkaisu neuvontatoiminnasta, jota tarjottaisiin erillään valvontaviranomaisesta.

TSV:n toiminnan riittävä resursointi on tärkeää erityisesti tarvittavan etukäteisen ohjauksen ja neuvonnan näkökulmasta. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi (s. 87) todetaankin, että vastuullinen tekoälyjärjestelmien kehittäminen ja käyttöönotto suuntaavat viranomaistehtäviä varsinaisesta valvonnasta ohjaukseen ja neuvontaan. TSV valvoo jo nykyisin henkilötietojen käsittelyä kaikissa tekoälyjärjestelmissä. Kuntien kannalta haasteeksi on kuitenkin muodostunut, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvää ohjausta ja neuvontaa ei ole ollut riittävästi saatavissa ja että TSV on ollut tiukasti sidottu valvontaan. Toive siitä, että TSV:tä olisi mahdollista kuulla nykyistä useammin suunnitellun henkilötietojen käsittelyn osalta, on noussut esiin myös tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistusta koskevassa oikeusministeriön koordinaatioryhmän väliraportissa (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:25, s. 59–60).

TSV:lle ollaan lakiehdotuksessa osoittamassa niiden kiellettyjen ja suuririskisten tekoälyjärjestelmien valvonta, joissa on hyvin keskeisesti kyse henkilötietojen käsittelystä. TSV:n tehtäviin kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklan 1 kohdan mukaisesti myös yleisen henkilötietojen käsittelyyn liittyvän tietoisuuden ja ymmärryksen edistäminen (b alakohta), kansallisen parlamentin, hallituksen ja muiden toimielinten ja elinten neuvominen henkilötietojen käsittelyyn liittyvissä asioissa (c alakohta) sekä rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden tietämyksen lisääminen niille kuuluvista velvollisuuksista (d alakohta). Kunnissa käyttöönotettavat ja kehitettävät

tekoälyjärjestelmät edellyttävät monesti jonkun asteista henkilötietojen käsittelyä, ja tekoälyn mahdollisuuksien hyödyntämiseksi kunnissa on pystyttävä varmistumaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta. Tämä on näkökulma, joka tulee huomioida tekoälyyn liittyvää neuvontaa toteuttaessa ja neuvontaa resursoidessa.

Ehdotetussa sääntelyssä on huomioitu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, jonka mukaan viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on Suomessa vieras menettely. Ehdotetun sääntelyn 25.3 §:n mukaan viranomaisille, kuten kunnallisille viranomaisille, ei voi määrätä seuraamusmaksua. Lisäksi ehdotuksessa todetaan, että suuremmista, yli 300 000 euron sanktioista, päätetään oikeusturvasyistä erillisessä lautakunnassa.

Kuntien toiminnan kannalta myös muut oikeushenkilöt kuin viranomaistahot, esimerkiksi julkisomisteiset yhtiöt, ovat tärkeässä asemassa tekoälyn käyt-töönnotossa. Nämä toimijat eivät välttämättä ole toiminnaltaan isoja, joten sanktion enimmäismäärä saattaa heihin kohdistuessa jäädä melko pieneksi.

Kiinnitämme tästä syystä huomiota seuraaviin seikkoihin.

Esityksessä itsekriminointisuoja on käsitelty luonnollisen henkilön näkökulmasta. On kuitenkin katsottu, että myös oikeushenkilön itsekriminointisuoja on olemassa, joskin luonnollisten henkilöiden vastaavaa suojaa heikompana (Veronica Lankinen: Administrativa avgiftssanktioner samt rätten att tåga och inte belasta sig själv, JFT 1/2020 ja Anna-Stiina Tarkka: Itsekriminointisuoja ja hyödyntämiskiellot – vertailevia näkökohtia hallinto- ja rikosprosesseista, Lakimies 3–4/2016).

Markkinavalvontaviranomaisten tehtäviin kuuluu hallintolain mukaisen neuvonnan ohella mahdollisen sanktion määrääminen. Itsekriminointisuojan keskeisenä sisältönä on oikeus olla rikosasiassa todistamatta itseään vastaan ja oikeus olla myötävaikuttamatta oman syyllisyyden toteutukseen. Itsekriminointisuoja on ennen kaikkea asian selvittämisvaiheessa vaikuttava oikeusturvataite, jota tosiaan sovelletaan myös tekoälyasetuksessa tarkoitetun tapahtuman, käyttöönoton tai järjestelmän toimivuuden selvittämisvaiheeseen valvontaviranomaisessa.

Tekoälyä käyttävän oikeushenkilön näkökulmasta on arvioitava, missä vaiheessa esimerkiksi itsekriminointisuojaan kuuluva oikeus vaikenemiseen astuu voimaan, kun tekoälyn käytön neuvonta ja sanktiointi tapahtuu samassa viranomaisessa. Missä vaiheessa menettely muuttuu hallintolain tarkoittamasta neuvontamenettelystä ehdotetun sääntelyn tarkoittamaksi sanktiomenettelyksi? Ajankohta on tärkeä, koska kyseisestä ajankohdasta alkaa itsekriminointisuojan vaikutukset oikeushenkilön kannalta. Kysymys ei myöskään ole pelkästään teoreettinen, vaan asetelma vaikuttaa eittävästi kyseessä olevien organisaatioiden halukkuuteen turvautua markkinavalvontaviranomaisten tukeen tarpeen tullen.

Koska organisaatioilla on tarve neuvonnalle myös tekoälyn hyödyntämiseen liittyen, tulisi neuvonta ja ohjeistus järjestää yllä mainituista syistä erillään sanktioista vastaavasta tahosta myös pienempien sanktioprosessien osalta.

Huomiot koskien kyberturvallisuutta

Kansallisessa tekoälyasetuksen toimeenpanolainsäädännössä tulisi varmistaa riittävä kansallinen koordinaatio valvovien viranomaisten kesken ja riittävä neuvonta valvonnan kohteena oleville toimijoille. Tätä tarvitaan, jotta kyberturvallisuusvaatimusten hyväksyttävistä toteutusvaihtoehdoista olisi riittävästi tietoa ja selkänajaa asetusta toimeenpaneville palveluntoimittajille ja käyttöönottajille, jotta valvonta olisi tasalaatuista ja jotta ristiriitaisilta tulkinnoilta vältyttäisiin.

Voisiko Traficomille asettaa veloitteen vastata tällaisesta koordinaatiosta ja siihen liittyvästä ohjeistuksesta ja neuvonnasta? NIS2-direktiivin kansalliseen toimeenpanoon liittyen tästä on alustavasti myönteisiä kokemuksia. Tällöin Traficom voisi laatia vastaavan kyberturvallisuusohjeistuksen valvoville viran-omaisille ja tarjota neuvontaa sen käyttöön eri sidosryhmille.

Yhtä lailla tärkeää olisi varmistaa tekoälyasetuksen ja muiden EU-säännösten (kuten NIS2 ja CRA) kyberturvallisuuden valvonnasta vastaavien viranomaisten välinen sujuva yhteistyö sekä valvonnan yhdenmukaisuus ja yhteensovittaminen tulkinnessa ja neuvonnassa.

Lainsäätäjien ja kansallisten valvovien viranomaisten tulisi varmistaa, ettei ratkaisujen käyttäjiin kohdistuva hallinnollinen taakka tule liian suureksi. Kannattaisiko mahdollistaa palveluntoimittajille sertifikaattien hankkiminen sekä hyödyntää niitä osana vaatimustenmukaisuuden todentamista? Lisäksi, tulisiko mahdollistaa kansalliset ja keskitetyt perusoikeusarvioinnit ja muut hallinnolliset arvioinnit (kuten kyberturvan vaatimustenmukaisuuden ja tietosuojan vaikutusarvioinnit) esimerkiksi kuntakentällä laajasti hyödynnetyistä ja riittävän yhtenevistä käytötapauksista tai järjestelmistä?

Tekoälyasetuksen kansallisessa toimeenpanolainsäädännössä tulisi varmistaa riittävät tiedon saanti ja jako-oikeudet sen varmistamiseksi, että valvovilla viranomaisilla olisi tehtävänä kerätä tietoa yleisesti tekoälyasetukseen liittyvän toiminnan volyymin, riskeistä, toteutumisesta, seuraamusmaksuista, vaatimustenmukaisuuden arvioinneista ja vastaavista. Tätä tietoa tulisi analysoida ja raportoida sekä jakaa järkevällä karkeustasolla tekoälyä kehittäville ja käytäville toimijoille mukaan lukien kunnille, jotta ne osaavat tunnistaa ja arvioida riskit tarkoituksenmukaisesti ja jotta ne osaavat määrittää muun muassa tarkoituksenmukaiset kyberturvallisuustoimenpiteet.

Muita huomioita

Dokumentin kohdassa 2.6 sivulla 28 on lausuttu seuraavasti: "Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa ohjeita ja neuvoja asetuksen täytäntöönpanosta, erityisesti pk-yrityksille ja start up-yrityksille huomioiden tekoälyneuvoston ja komission ohjeet ja neuvot." Suomen kuntakenttä koostuu 309 kunnasta, joista merkittävä osa on pieniä kuntatoimijoita. Kuntien oletetaan jatkossa hyödyntävän tekoälyä merkittäväillä tavoilla palveluidensa ja toimintansa tuottavuuden (eli kustannustehokkuuden ja laadun) parantamiseksi. EU:n tekoälysäätely ja sen kansallinen toimeenpanosäätely ovat kuitenkin monimutkaisia ja oletettavasti useat kuntien kannalta hyödyllisistä tekoälyjärjestelmistä lukeutuisivat suuririskisiin järjestelmiin. Tästä syystä kunnat tarvitsevat tukea ja neuvontaa kansallisilta valvoilta viranomaisilta tekoälyn kehittämisen ja ennen

kaikkea käyttöönoton tueksi. Siksi näemme tärkeänä, että edellä mainittuun kohtaan lisättäisiin tärkeiksi tuen kohteiksi myös kunnat.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

-

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

-

Lausuntonne koskien pykälää

-

Muut kommentit HE -luonnoksesta

-

Jos organisaationne toimii tiedonhallintalain (906/2019) tarkoittamana tiedonhallintayksikkönä, mitkä ovat näkemyksenne hallituksen esityksen luonnoksen 4.2.6. kappaleeseen ”Tiedonhallinnan muutosvaikutukset” organisaationne koskevan tiedonhallinnan osalta?

-

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

-

Pauni Markus
Suomen Kuntaliitto ry

Jormanainen Jaana
Suomen Kuntaliitto ry