

Asia: VN/17593/2024

## **Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia**

-

#### **Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia**

-

#### **Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita**

-

#### **Lausuntonne koskien pykäliä**

-

#### **Muut kommentit HE -luonnoksesta**

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimiston lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi tekoälysäädöksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on toimeenpanna EU:n tekoälysäädös ((EU) 2024/1689) antamalla kansallisesti edellytetyt sekä kansallisen liikkumavaran piirissä olevia täsmäntäviä säännöksiä. Esityksessä muun muassa nimettäisiin toimivaltaiset kansalliset viranomaiset sekä säädettäisiin tekoälysäädöksen edellyttämällä tavalla seuraamuskokonaisuudesta.

#### **MARKKINAVALVONTAVIRANOMAISISTA**

Suomen kansallinen markkinavalvontajärjestelmä perustuu hajautettuun valvontamalliin. Myös lausuttavana oleva hallituksen esitysluonnos rakentuu tälle lähtökohdalle. Euroopan tietosuojaneuvosto on suositellut, että EU-maiden tietosuojaviranomaisilla olisi vahva rooli erityisesti sellaisten tekoälyjärjestelmien valvonnassa, joissa tapahtuva henkilötietojen käsittely vaikuttaa ihmisten oikeuksiin. Euroopan tietosuojaneuvosto on edelleen todennut, että

viranomaisten välisessä toimivaltajaossa on syytä huomioida kansallisten tietosuojaviranomaisten näkemykset.

Tietosuojavaltuutetulle osoitettaisiin hallituksen esityksen mukaan markkinavalvontatehtävä sellaisten suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta, joissa on hyvin keskeisesti kysymys henkilötietojen käsittelystä, mutta joille ei ole tunnistettavissa markkinavalvontaviranomaista muun yhdenmukaistamissääntelyn perusteella. Tietosuojavaltuutetun toimistolle säädettäisiin lisäksi tehtävä valvoa tekoälysäädöksen 5 artiklan mukaisten kieltojen noudattamista.

Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää hallituksen esitysluonnoksessa omaksuttua lähtökohtaa toimivaltajaosta perusteltuna sekä toimivaltajakoa pääosin tarkoituksenmukaisena.

Liitteen III 5 kohdan b alakohdassa säädetään suuririskisiksi sellaiset tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi luonnollisten henkilöiden luottokelpoisuuden arviointiin tai heidän luottopisteytyksensä määrittämiseen, lukuun ottamatta tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi talouspetosten havaitsemiseen. Hallituksen esityksen mukaan tämän kohdan osalta markkinavalvontaviranomainen olisi tietosuojavaltuutettu. Tietosuojavaltuutetun toimisto ymmärtää, että tämä sinänsä vastaa edellä kuvattua lähtökohtaa suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvonnan toimivaltajaosta. Kun huomioidaan Finanssivalvonnalle CRR-asetuksesta ja CRD-direktiivistä johtuva valvontatoimivalta, olisi viranomaisten tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan toiminnan mahdollistamiseksi tarkoituksenmukaista tarkentaa toimivaltajakoa. Finanssivalvonta voisi esitysluonnoksessa todetun sijaan valvoa tekoälysäädöksen liitteen III 5 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n mukaisten toimijoiden osalta. Muutoin tämän kohdan osalta markkinavalvontaviranomainen olisi tietosuojavaltuutettu.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota markkinavalvontatehtävään, kun valvonta kohdistuu Kelaan. Kelan tehtävien perusteella tekoälyjärjestelmissä käsitellään todennäköisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia sekä valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja, ja tekoälyn avulla tapahtuva henkilötietojen käsittely vaikuttaa ihmisten oikeuksiin. Esitysluonnoksen sivulla 74 olevassa taulukossa todetaan, että III liitteen 5 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen järjestelmien markkinavalvontaviranomainen olisi Kelan valvonnan osalta eduskunnan valitsevat valtuutetut. Esitysluonnoksen sivulla 131 todetaan, että esityksen ensimmäisen lakiehdotuksen 3 § 2 momentin 7 kohdassa säädettäisiin siitä, että eduskunnan valtuutetut toimisivat markkinavalvontaviranomaisina eräiden Kelan käyttöön ottamien tai käyttämien suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta. Edelleen esitysluonnoksessa todetaan, että lain säätämisen jälkeen tulisi tarvittaessa arvioida, tulisiko Kelaa koskevien suuririskisten tekoälyjärjestelmien valvonta siirtää VTV:lle. Esitysluonnoksessa ko. pykälän sanamuoto ei näyttäisi vastaavan edellä mainittuja kohtia. Tätä on tarpeen jatkovalmistelussa selkeyttää. Jatkovalmistelussa tulisi niin ikään arvioida, onko esitysluonnoksen perusteluissa kuvattu ratkaisu tarkoituksenmukaisin.

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO ILMOITETTUNA LAITOKSENA

Tekoälysäädöksen 31 artiklan 9 kohdan mukaan ilmoitetuilla laitoksilla on oltava asianmukainen vastuuvakuutus vaatimustenmukaisuuden arviointitoimensa varalle, jollei vastuu kuulu jäsenvaltiolle kansallisen lainsäädännön mukaisesti tai jollei jäsenvaltio itse ole suoraan vastuussa vaatimustenmukaisuuden arvioinnista. Hallituksen esityksessä todetaan, että tästä ei säädetä tekoälysäädöksestä poiketen, vaan sen 31 artiklan 9 kohdan pääsääntö soveltuu suoraan velvoittavana ilmoitettuihin laitoksiin. Tietosuojavaltuutetun toimiston näkemyksen mukaan tätä on tarpeen tarkastella erikseen siltä osin, kuin tietosuojavaltuutettu toimii ilmoitettuna laitoksena sille säädettyjen viranomaistehtävien perusteella.

#### TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO PERUSOIKEUSVIRANOMAISENA

Tietosuojavaltuutetun toimisto on tietosuojaviranomaisena tunnistettu tekoälysäädöksessä tarkoitetuksi perusoikeuksia suojelevaksi viranomaiseksi. Näitä viranomaisia ja viranomaisten tehtäviä kuvataan hallituksen esityksen sivulta 65 alkaen. Tietosuojavaltuutetun toimiston näkemyksen mukaan tässä yhteydessä on tarpeen kuvata myös tietosuojavaltuutetun tehtäviä pääpiirteissään. Merkittävä osa tekoälyjärjestelmistä perustuu henkilötietojen käsittelyyn tai niissä käsitellään henkilötietoa. Vain osa näistä tekoälyjärjestelmistä on tietosuojavaltuutetun toimiston markkinavalvontatehtävän piirissä, mutta tietosuojavaltuutettu valvoo henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta tietosuojaviranomaisena kaikkien tällaisten järjestelmien osalta.

#### AVOIMUUSVELVOITTEIDEN NOUDATTAMISEN VALVONTA

Ehdotusluonnoksen mukaan kukin markkinavalvontaviranomainen valvoisi tekoälysäädöksen 50 artiklan mukaisten avoimuusvelvoitteiden noudattamista niiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta, joiden markkinavalvonnasta se vastaa. Sellaisten järjestelmien kohdalla, jotka eivät ole suuririskisiä, avoimuusvelvoitteiden noudattamista valvoisi Liikenne- ja viestintävirasto. Vastuunjako vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta.

Esitysluonnoksen sivulla 78 todetaan, että koska tekoälysäädöksen 50 artiklan 3 kohdassa säädetty velvoite koskee henkilötietojen käsittelyä tietosuojasääntelyn mukaisesti, ei sen valvonnasta olisi tarpeen erikseen säätää, koska tietosuojalainsäädännön noudattamista valvoo tietosuojalain nojalla tietosuojavaltuutettu. Tällä perusteella 50 artiklan 3 kohta on hallituksen esityksen luonnoksen mukaan rajattu markkinavalvontaviranomaisten avoimuusvelvoitteiden noudattamisen valvonnan ulkopuolelle.

Tiettyjen tekoälyjärjestelmien tarjoajia ja käyttöönottajia koskevan teko-älysäädöksen 50 artiklan 3 kohta kuuluu seuraavasti: ”Tunteentunnistusjärjestelmän tai biometrisen luokitusjärjestelmän käyttöönottajien on ilmoitettava järjestelmän toiminnasta niille luonnollisille henkilöille, jotka altistuvat järjestelmälle, ja käsiteltävä heidän henkilötietonsa tapauksen mukaan asetuksen (EU) 2016/679, asetuksen (EU) 2018/1275 ja direktiivin (EU) 2016/680 mukaisesti. Tätä velvoitetta ei sovelleta biometriseen luokitteluun ja tunteentunnistamiseen käytettyihin tekoälyjärjestelmiin, joita on lain mukaan luvallista käyttää rikosten paljastamiseen, estämiseen tai tutkimiseen, edellyttäen, että kolmansien osapuolten oikeudet ja vapaudet turvataan asianmukaisesti, ja unionin oikeuden

mukaisesti.” Artiklan muotoilun mukaan kohta näyttäisi kattavan paitsi viittauksen tietosuojasääntelyn noudattamiseen, jonka toteutumista tietosuojavaltuutettu valvoo tietosuojaviranomaisena, myös erillisen veloitteen ilmoittaa tekoälyjärjestelmän toiminnasta niille luonnollisille henkilöille, jotka altistuvat järjestelmälle. Kysymyksessä ei siten näyttäisi olevan ainoastaan viittaus tietosuojasääntelyn noudattamiseen. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan kohdassa säädetty velvollisuus ilmoittaa järjestelmän toiminnasta järjestelmälle altistuville luonnollisille henkilöille on tietosuojasääntelystä erillinen velvoite, jota tulisi valvoa markkinavalvontaviranomaisten toimivaltuuksilla vastaavasti kuin muitakin 50 artiklan kohtia. Tietosuojavaltuutettu ei voi käyttää markkinavalvontaviranomaisen toimivaltuuksia silloin, kun se arvioi asiaa tietosuojaviranomaisena.

## SEURAAMUSSÄÄNTELY

Esitysluonnoksen mukaan liikenne- ja viestintäviraston yhteyteen perustettaisiin tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta, joka määräisi sellaiset tekoälynsäädöksen rikkomisesta määrättävät seuraamusmaksut, joiden suuruus olisi 300 000 euroa tai enemmän. Tämän rajan alle jäivät seuraamusmaksut määräisi kukin markkinavalvontaviranomainen. Seuraamusmaksulautakunta käsitelisi asiat toimivaltaisen markkinavalvontaviranomaisen esityksestä.

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, millä tavalla seuraamusmaksuasioita käytännössä käsiteltäisiin. Tarkoituksena ilmeisesti on, että toimivaltaisen markkinavalvontaviranomainen arvioi, onko tekoälynsäädöksen vastainen rikkomus tapahtunut vai ei. Tämän lisäksi sen pitäisi arvioida, nouseeko sen näkemyksen mukaan seuraamusmaksu yli 300 000 euron rajan. Epäselväksi jää, millä tavalla menettely etenee, jos seuraamusmaksulautakunta päättää, että 300 000 euron raja ei ylity. On tarpeen selkeyttää menettelytapoja jatkovalmistelussa tältä osin. On tarpeen esimerkiksi kuvata, palautuuko asia toimivaltaisen markkinavalvontaviranomaisen ratkaistavaksi uudelleen, tai voiko seuraamuslautakunta tällaisessa tilanteessa päätyä 300 000 euroa pienempään seuraamusmaksuun taikka jättää seuraamusmaksu kokonaan määräämättä.

Esitysluonnoksessa perustellaan seuraamuslautakunnan määrättäväksi tulevan seuraamusmaksun rajan asettamista 300 000 euroon sillä, että tätä suurempia seuraamusmaksuja olisi pidettävä rangaistusluonteisina. Jatkovalmistelussa olisi tarpeen kuvata tarkemmin rangaistusluonteisen rajan asettamisen perusteita. Tässä yhteydessä on hyvä huomioida vaikutukset liikevaihdoltaan eri kokosiin organisaatioihin.

Esitysluonnoksessa on määritelty tarkemmin ne tekoälynsäädöksen mukaiset veloitteet, joista olisi mahdollista määrätä seuraamusmaksu. Tässä yhteydessä on rajattu edelleen niitä tilanteita, joista tekoälynsäädöksen 99 artiklan mukaan pitäisi voida määrätä seuraamusmaksu. Jatkovalmistelussa olisi tarpeen täsmällisemmin kuvata, mistä tekoälynsäädöksen kohdista muodostuu liikkumavara tällaisen rajauksen toteuttamiseen. Tämä on tarpeen, jotta markkinavalvontaviranomaiset sekä seuraamuslautakunta eivät joudu tarpeettomasti arvioimaan kansallisen liikkumavaran

olemassaoloa yksittäistapauksessa. Kansallinen viranomainen on velvollinen soveltamaan Euroopan unionin asetusta tilanteessa, jossa se ja kansallinen lainsäädäntö ovat keskenään ristiriidassa.

Tekoöllysäädöksen 99 artiklan 8 kohdassa veloitetaan jäsenvaltiot antamaan sääntöjä siitä, missä määrin viranomaisille tai julkishallinnon elimille voidaan määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia seuraamusmaksuja. Esitysluonnoksessa lähdetään siitä, että seuraamusmaksuja ei voitaisi määrätä viranomaisille eikä julkishallinnon elimille. Esitysluonnoksen perusteluissa viitataan tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jota on annettu muun muassa tietosuojalain säätämisen yhteydessä. Tietosuojavaltuutettu viittaa oikeusministeriön laatimaan arviomuistioon viranomaisia koskevista seuraamuksista tietosuojalainsäädännön rikkomisesta (Viranomaisia koskevat seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165944>). Tietosuojavaltuutettu tuo esille myös, että Suomessa on mahdollista antaa seuraamusmaksuja julkiselle sektorille esimerkiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain perusteella.

## UUSIEN VIRANOMAISTEHTÄVIEN RESURSOINTI

Toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tulee tekoöllysäädöksen myötä uusia tehtäviä. Tietosuojavaltuutetun toimistolle tulee uusia tehtäviä markkinavalvontaviranomaisena, ilmoitettuna laitoksena sekä perusoikeusviranomaisena. Tietosuojavaltuutettu valvoisi esitysluonnoksen perusteella myös tekoöllysäädöksen 5 artiklan mukaisten kieltojen noudattamista. Nämä kaikki muodostavat tietosuojavaltuutetun toimistolle uusia tehtäviä.

Tietosuojavaltuutetun toimiston resursointi on jo nykyisten tehtävien toteuttamiseksi varsin niukka. Esitysluonnoksen myötä tietosuojavaltuutetulle suunniteltujen tehtävien hoitaminen edellyttää lisäresursseja. Yleisen tietosuoja-asetuksen 52 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että valvontaviranomaiselle osoitetaan tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit, tilat ja infrastruktuuri, jotka ovat tarpeen tehtävien suorittamiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tehokkaasti. Alempana kuvataan lyhyesti arvio vaikutuksista tietosuojavaltuutetun toimiston resurssitarpeisiin. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan muut tietosuojaviranomaiset ovat esittäneet vastaavanlaisia arvioita.

Esitysluonnoksen mukaisia kansallisia toimivaltaisia viranomaisia on pyydetty toimittamaan erillinen resurssitarvearvio niille mahdollisesti tulevista uusista tehtävistä. Tietosuojavaltuutetun toimisto on arvioinut, että nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa tarkoitetut tehtävät edellyttäisivät pysyvästi noin kuuden henkilötyövuoden resurssilisäystä. Pysyvien henkilötyövuosien lisäksi on tarpeen toteuttaa tietojärjestelmämuutoksia sekä varautua tekoälyjärjestelmien tarkastuksiin, mikä niin ikään edellyttää taloudellisia ja osaamiseen sekä teknisiin kyvykkyyksiin liittyviä resursseja. Resurssitarpeiden arviointia on merkittävästi vaikeuttanut se, että tietosuojavaltuutetun tai muiden kansallisesti toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä ei ole ollut selkeitä taikka kattavia arvioita siitä, minkä verran valvonnan piiriin tulevia tekoälyjärjestelmiä tulee olemaan. Arviot ovat epävarmoja. Siksi vaikutuksia tietosuojavaltuutetun toimiston resursseihin ja työmäärään tulee tarkastella säännöllisesti soveltamisen alettua.

Edellä kuvattujen, nyt lausuttavana olevaan hallituksen esitykseen liittyvien vaikutusten lisäksi tekoällysäädös vaikuttaa tietosuojavaltuutetun toimiston toimintaan myös muutoin. Tekoällysäädöksen VI luvun mukaiset innovointia tukevat tehtävät jäävät pääosin nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen ulkopuolelle. Näiden tehtävien vastuuttamista ja niistä koituvia resurssitarpeita tarkastellaan myöhemmässä vaiheessa annettavan hallituksen esityksen yhteydessä. Tietosuojavaltuutettu on esittänyt alustavana arviona näiden tehtävien hoitamiseen 5–7 htv suuruisen lisäresursointitarpeen. Myös tämä arvio voi täsmentyä lainvalmistelun edetessä.

Esitysluonnoksen sivulla 80 todetaan, että jäsenvaltio voi säätää mahdollisuudesta sallia kokonaan tai osittain biometrinen etätunnistusjärjestelmien käyttö julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksessa tietyin 5 artiklassa mainituin rajoituksin ja edellytyksin. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan tätä tullaan selvittämään ja tarkastelemaan erikseen, eikä siihen siksi otettaisi tässä yhteydessä kantaa. Tietosuojavaltuutettu toteaa, että tällä ratkaisulla on vaikutusta tietosuojavaltuutetun toimiston resurssitarpeisiin. Tähän on siten tarpeen palata, kun mainittua lainsäädäntöä valmistellaan.

**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?**

-

Muotka Tanja  
Tietosuojavaltuutetun toimisto