

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Finanssivalvonta kiittää mahdollisuudesta lausua kantansa luonnokseen hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Asetuksen 74 artiklan 6 kohdan mukaan ”Sellaisten suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta, joita saattavat markkinoille, ottavat käyttöön tai käyttävät unionin rahoituspalvelulainsäädännöllä säännellyt rahoituslaitokset, markkinavalvontaviranomainen on tätä asetusta sovellettaessa asiaankuuluva kansallinen viranomainen, joka vastaa näiden laitosten rahoitusvalvonnasta kyseisen lainsäädännön nojalla, siltä osin kuin tekoälyjärjestelmän markkinoille saattaminen, käyttöönotto tai käyttö on suorassa yhteydessä kyseisten rahoituspalvelujen tarjoamiseen.”

Finanssivalvonta kannattaa hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettua mallia valvonnan hajauttamisesta ja sitä, että Finanssivalvonta valvoo tekoälyn käyttöä valvottavissaan. Finanssisektorilla toimivien yritysten osalta Finanssivalvonta pystyy yhdistämään tekoälyvalvonnan osaksi muuta finanssisektorin operatiivisten riskien ja erityisesti tietojärjestelmien valvontaa tehokkaammin kuin mitä keskitetyllä mallilla olisi todennäköisesti mahdollista.

Tekoälyasetuksessa on joiltain osin tunnistettu finanssisektorin erityispiirteet ja valvottavaryhmät, mutta monilta osin kansallisessa lainsäädännössä on huomioitava valvonnan riittävä kattavuus. Jotta Finanssivalvonnan toimivaltuudet olisivat selvät, Finanssivalvonta ehdottaa esitystä täsmennettävän alla olevan mukaisesti.

1 Keskeiset ehdotukset

Välttämättömät julkisen edun avut ja palvelut

Tekoälyasetuksen III liitteen 5 kohdan a alakohdassa säädetään suurriskisiksi tekoälyjärjestelmiksi järjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi viranomaisten toimesta tai viranomaisten puolesta sen arviointiin, ovatko luonnolliset henkilöt oikeutettuja välttämättömiin julkisen avun etuuksiin ja palveluihin, kuten terveydenhuollon palveluihin, sekä tällaisten etuuksien ja palvelujen myöntämiseen, vähentämiseen, peruuttamiseen tai takaisin perimiseen”. Asetuksen resitaalissa 58 viitataan muun muassa sosiaaliturvaetuuksiin sekä sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja työtaturman varalta. Finanssivalvonta esittää täsmennettäväksi, kuuluvatko myös lakisääteiset vahinkovakuutukset, kuten liikenne- ja potilasvakuutukset, asetuksen III liitteen 5 kohdan a alakohdan soveltamisalaan.

Hallituksen esityksen s. 109 todetaan, että ”Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto toimisi markkinavalvontaviranomaisena niiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta, joita käytetään tekoälyasetuksen III liitteen 5 kohdan a ja d alakohdan mukaisissa käyttötapauksissa, lukuun ottamatta silloin kun Finanssivalvonta toimisi markkinavalvontaviranomaisena ja silloin kun Kansaneläkelaitos toimisi markkinavalvontaviranomaisena.”

Finanssivalvonta katsoo, että edellä kuvattua toimivallanjakoa olisi hyvä tarkentaa hallituksen esityksen jatkovalmistelussa. Finanssivalvonta tulkitsee olevansa toimivaltainen viranomainen arvioimaan tekoälyjärjestelmiä, jotka liittyvät

- vapaaehtoisessa sairaus- ja henkivakuutuksessa luonnollisia henkilöitä koskevaan riskinarviointiin ja hinnoitteluun (III liitteen 5 kohdan c alakohta) ja
- työttömyys- tai vakuutus ASSOISSA, vahinkovakuutusyhtiöissä tai eläkelaitoksissa sen arviointiin, ovatko luonnolliset henkilöt oikeutettuja välttämättömiin julkisen avun etuuksiin ja palveluihin, sekä tällaisten etuuksien ja palvelujen myöntämiseen, vähentämiseen, peruuttamiseen tai takaisin perimiseen (III liitteen 5 kohdan a alakohta).

Lisäksi Finanssivalvonta katsoo, että jatkovalmistelussa olisi syytä huomioida muualla lainsäädännössä asetetut rajoitukset, jotka liittyvät tekoälyn käyttöön päätöksenteossa, johon liittyy julkisen vallan käyttöä. Esimerkiksi lakisääteisten etuuksien ratkaisemisessa päätöstä ei voitaisi tehdä tekoälyllä.

Luottokelpoisuuden arviointi

Tekoälyasetuksen III liitteen 5 b kohdassa säädetään suuririskiseksi tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi luonnollisten henkilöiden luottokelpoisuuden arviointiin tai heidän

luottopisteytyksensä määrittämiseen, lukuun ottamatta tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi talouspetosten havaitsemiseen.

Finanssialaa koskeva sääntely on laajasti harmonisoitu EU:ssa. Esimerkiksi luottolaitosten osalta vakavaraisuusvaatimuksista ja asiakkaisiin liittyvistä luottokelpoisuuden edellytyksistä säädetään niin sanotussa CRR-asetuksessa ja CRD-direktiivissä. Luottoriskin arviointi on keskeinen osa luottolaitoksille asetettuja riskienhallinnan sekä menettelytapojen vaatimuksia. Finanssivalvonta on toimivaltainen viranomainen valvomaan kyseisen EU-asetuksen ja -direktiivin perustuvan kansallisen lainsäädännön noudattamista Suomessa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan, että tekoälyasetuksen III liitteen 5 b kohdassa tarkoitettu tehtävä säädettäisiin tietosuojavaltuutetun tehtäväksi, joka valvoo luottotietolain (527/2007) noudattamista. Tästä seuraa, että ainakin luottolaitosten osalta Finanssivalvonnalla olisi tekoälyasetuksen soveltamisessa CRR-asetuksesta ja CRD-direktiivistä johtuva päällekkäinen toimivalta tietosuojavaltuutetun kanssa. Finanssivalvonta ehdottaa, että se valvoisi tekoälyasetuksen liitteen III 5 b kohdassa tarkoitettuja suurriskisiä tekoälyjärjestelmiä Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettujen valvottaviensa osalta, ja tietosuojavaltuutettu valvoisi muutoin luottotietolain soveltamisalan piiriin kuuluvien yhteisöjen suurriskisiä tekoälyjärjestelmiä. Näin saavutettaisiin valvovien viranomaisten toiminnan resurssoinnin kannalta mahdollisimman tehokas vaihtoehto.

EU-asetuksen ja kansallisen lain soveltaminen rahoituslaitoksiin

Asetuksen 74 artiklan 6 kohdan mukaisesti Finanssivalvonta valvoo rahoituslaitosten suurriskisiä tekoälyjärjestelmiä. Asetuksen resitaalissa 158 ei ole huomioitu kuin osa Finanssivalvonnan valvottavista ja muista finanssimarkkinoilla toimivista, jotka voivat kuulua asetuksen soveltamisalan piiriin. Asetuksessa ei ole määritelty rahoituslaitoksia eikä rahoituspalvelulainsäädännölle ole EU:ssa vakiintunutta määritelmää. Lähtökohtaisesti lainsäädäntö kattaa Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettujen valvottavien, mutta kaikilta osin finanssisektoria koskevaa sääntelyä ei ole unionissa harmonisoitu. Näin on erityisesti vakuutussektorin lainsäädännön osalta.

Tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi Finanssivalvonta katsoo, että Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ehdotettua 50 z §:ää olisi syytä täsmentää, jotta Finanssivalvonnan valvonnan laajuus kattaisi Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettujen valvottavien.

Siltä osin kuin Finanssivalvonnasta annetun lain 6 §:n 1 mom. 7 kohdassa tarkoitettujen ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeet tai rajan yli palveluita tarjoavat ulkomaiset luottolaitokset käyttävät tekoälyasetuksen III liitteen 5 b kohdassa tarkoitettuja suurriskisiä järjestelmiä Suomessa, Finanssivalvonta esittää harkittavaksi yhdenmukaisen valvonnan turvaamiseksi, että laissa

täsmennetään Finanssivalvonnan valvontatehtävää myös tältä osin. Tällaisten suurriskisten järjestelmien tarjoaminen olisi kuitenkin kotivaltion valvojan tehtävänä.

Euroopan keskuspankille ilmoittava viranomainen

Finanssivalvonta kannattaa ehdotusta, että se toimii Euroopan keskuspankille ilmoittavana viranomaisena.

Seuraamusmaksun määräävä viranomainen

Finanssivalvonnasta annetun lain (FivaL) 10 §:n mukaan Finanssivalvonnan johtokunta päättää hallinnollisista seuraamuksista, jotka Finanssivalvonta määrää FivaL 4 luvun, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain nojalla. Kyseisissä laeissa säädetyt Finanssivalvonnan sanktiotoimivaltuudet perustuvat pitkälti EU-sääntelyyn, minkä johdosta seuraamusmaksujen enimmäismäärät voivat kohota huomattavan suuriksi (ks. esim. FivaL 41 a §). Finanssivalvonnalla on pitkä kokemus ja vahva osaaminen hallinnollisten sanktioiden määräämisestä. Seuraamusmaksuista ja muista hallinnollisista seuraamuksista päättää Finanssivalvonnan johtajan esityksestä Finanssivalvonnan johtokunta. Johtokunnan jäsenet ovat riippumattomia Finanssivalvonnan valvottavista.

Finanssivalvonnan finanssimarkkinoita koskeva valvontatehtävä on laaja ja monitahoinen. Finanssivalvonta muun muassa valvoo FivaL 4 §:ssä todettujen valvottaviensa hallinnon luotettavuutta sekä niiden toimintaan liittyvien operatiivisten ja muiden riskien hallinnan toimivuutta ja tietojärjestelmien luotettavuutta. Asiaan liittyvä lainsäädäntö perustuu laajasti finanssimarkkinoita koskevaan EU-sääntelyyn. Valvottavien käyttämät tekoälyjärjestelmät liittyvät kiinteästi tähän valvontaan, mikä on otettu huomioon EU:n tekoälyasetuksessa (ks. 17–19, 26 ja 72 artikla). Oletettavasti tästä kiinteästä yhteydestä johtuen EU:n tekoälyasetuksen 74 artiklan 6 kohdassa säädetään, että rahoituspalveluihin suorassa yhteydessä olevien suuririskisten tekoälyjärjestelmien, joita unionin rahoituspalvelulainsäädännöllä säännellyt rahoituslaitokset käyttävät, osalta markkinavalvontaviranomainen on se kansallinen viranomainen, joka vastaa näiden laitosten rahoitusvalvonnasta. Tästä pääsäännöstä voidaan kansallisesti säätää poikkeus tekoälyasetuksen 74 artiklan 7 kohdan edellytysten täytyessä.

FivaL 10 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan Finanssivalvonnan johtokunta päättäisi myös eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annettavan lain 4 luvussa säädetyistä seuraamusmaksuista, lukuun ottamatta seuraamusmaksuja, jotka ovat määrältään 300 000 euroa tai enemmän. Näiden osalta seuraamusmaksusta päättäisi tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta. Finanssivalvonta pitää ehdotusta ongelmallisena erityisesti siksi, että jos rahoituslaitos rikkoo EU:n tekoälyasetuksen vaatimuksia, on mahdollista, että se samalla rikkoo

finanssialan lainsäädännössä sen hallinnon luotettavuudelle ja riskienhallinnalle säädettyjä vaatimuksia (ks. tekoälyasetuksen viittaukset edellä), ja joiden sanktiointi on yksinomaan Finanssivalvonnan toimivallassa. Tällaisen asian käsittely kahdessa eri viranomaisessa ei olisi rahoituslaitosten kannalta kohtuullista, vähentäisi oikeusvarmuutta, eikä olisi viranomaisten rajallisten voimavarojen vuoksi tarkoituksenmukaista. Se olisi myös omiaan monimutkaistamaan ja pitkittämään seuraamusmaksuprosesseja.

Finanssivalvonta esittää siten, että Finanssivalvonta olisi toimivaltainen määräämään rahoituslaitosten osalta myös edellä mainitun rajan ylittävät tekoälyasetuksessa tarkoitettut seuraamusmaksut. Seuraamusmaksukäytännön yhtenäisyys voitaisiin tällöin varmistaa viranomaisten tiiviillä yhteistyöllä ja viime kädessä valitustuomioistuinten ratkaisukäytännöllä.

Mikäli ehdotettu malli kuitenkin jää annettavaan hallituksen esitykseen, tulee FivaL 12 §:ssä säätää, että Finanssivalvonnan päätös esitykseksi seuraamusmaksulautakunnalle on johtajan tehtävä. Myös kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyviä kysymyksiä tulisi tällöin selvittää, sillä kiello koskee myös eri viranomaisten samalle henkilölle, oikeushenkilöt mukaan lukien, samassa asiassa määräämiä rangaistuksenluonteisia hallinnollisia sanktioita (ks. EUT:n tuomio asiassa C-27/22). Edellä todetulla tavalla on mahdollista, että ainakin osittain samat tosiseikat voisivat johtaa rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen eri viranomaisissa.

Ehdotettu 300 000 euron raja

Finanssivalvonta pitää ehdotettua 300 000 euron rajaa ongelmallisena, koska se ei kuvaa rikkomuksen vakavuutta erikokoisten toimijoiden kohdalla. Seuraamusmaksun mitoittamisessa on EU:n tekoälyasetuksen 99 artiklan mukaan huomioitava seuraamuksen kohteen maailmanlaajuinen liikevaihto. Käytännössä jo selvästi alle 300 000 euron suuruinen seuraamusmaksu voi olla pienelle yritykselle hyvin huomattava, kun taas isommalle yritykselle sen ylittävä seuraamusmaksu voi olla vain vähäinen. Ehdotettu malli ei olisi omiaan parantamaan seuraamuksen kohteiden oikeusturvaa ja seuraamusmaksukäytännön yhtenäisyyttä.

Finanssivalvonta kiinnittää huomiota myös siihen, että seuraamusmaksun suuruus ei ole tiedossa ennen kuin toimivaltainen taho tekee asiassa päätöksen. Euromääräisen rajan arviointi etukäteen voi olla siksi hyvin vaikeaa. Selkeämpää voisikin olla, että raja-arvoa ei olisi lainkaan, jolloin seuraamusmaksulautakunta käsittelisi kaikki seuraamusmaksut niiden suuruudesta riippumatta, mikä lisäisi päätöskäytännön yhtenäisyyttä. Tällainen malli voisi olla tarkoituksenmukainen siksikin, että hallituksen esityksen luonnoksessa arvioidaan, että seuraamusmaksuja määrättäisiin vain vähän. Mikäli euromääräinen raja kuitenkin jää lakiin, tulisi edellä todetun johdosta lain 13 §:n 3 momentissa puhua hallinnollisen seuraamusmaksun määrää koskevasta esityksestä.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

Finanssivalvonnan valvottavien joukko on laaja ja finanssisektorin valmiudet tekoälyn hyödyntämiseen ovat hyvät.

Finanssivalvonta on hallituksen esityksen luonnoksen valmistelussa esittänyt työ- ja elinkeinoministeriölle, että tarvittavien lisäresurssien määrä on 3–5 henkilötyövuotta. Finanssivalvonnan tietojen mukaan arvio vastaa myös muiden pohjoismaiden finanssivalvojen lisäresursointiarvioita. Monesta muusta EU-säädöksestä poiketen EU:n tekoälyasetuksessa säädetään nimenomaisesti valvontaviranomaisten osaamisvaatimuksista ja riittävästä resurssoinnista, jota on arvioitava vuosittain. Finanssivalvonta pystyy joiltakin osin täyttämään osaamisvaatimukset nykyisen henkilöstön toimenkuvien laajennuksella, mutta erityisesti teknisen osaamiseen ja valvontatyöhön Finanssivalvonta tarvitsee lisäresursseja. Lisäksi kustannuksia tulee mahdollisesti valvontajärjestelmien kehittämisestä.

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

-

Lausuntonne koskien pykäliä

Laki Finanssivalvonnasta

FivaL 10 §:n 1 momentin 5 kohtaa koskevaa muutosehdotusta tulee täsmentää niin, että se koskee vain eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annettavan lain 4 luvussa tarkoitettuja seuraamusmaksuja, sillä säännös ei koske Finanssivalvonnan tekemiä muita päätöksiä.

Tekoälyjärjestelmien valvonnasta annettavan lain 28 §:n mukaan markkinavalvontaviranomainen (ml. Finanssivalvonta) voi tehostaa lain nojalla antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla. Lain 12 §:n mukaan markkinavalvontaviranomainen soveltaa tekoälyjärjestelmien valvonnassa myös markkinavalvontalain 3 luvun toimivaltuuksia, joiden nojalla annettuja kieltoja ja määräyksiä voidaan vastaavasti tehostaa uhkasakolla. Finanssivalvonta kiinnittää huomiota siihen, että FivaL 10 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan Finanssivalvonnan johtokunta tuomitsee maksettavaksi Finanssivalvonnan asettaman uhkasakon. Säännöksen suhdetta edellä todettuun tulisi arvioida jatkovalmistelussa.

FivaL 4 luku koskee vain hallinnollisia seuraamuksia (sanktioita), muttei muita valvontatoimenpiteistä. Lain 40 a §:n muutosehdotus tulee siten rajata vain eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annettavan lain 4 luvussa tarkoitettuihin seuraamusmaksuihin.

FivaL 71 §:ssä säädetään Finanssivalvonnan oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja muun muassa muille viranomaisille. Finanssivalvonnan salassapitovelvollisuus pohjautuu finanssisektorin EU-säädöksissä säädettyihin vaatimuksiin. Finanssivalvonta pitää siten tarpeellisena, että FivaL 71 §:n 1 momenttiin lisätään oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja eräiden

tekoälyjärjestelmien valvonnasta annettavan lain 6 §:ssä tarkoitettulle keskitetylle yhteyspisteelle ja 14 §:ssä tarkoitettulle seuraamusmaksulautakunnalle.

Fival 73 §:ssä säädetään Finanssivalvonnan tekemiä päätöksiä koskevasta muutoksenhausta ja sen tekemien päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta. Säännös soveltuu laajasti Finanssivalvonnan eri lakien ja EU-asetusten nojalla tekemiin päätöksiin. Tekoälyjärjestelmien valvonnasta annettavan lain 29 §:ssä ja markkinaoikeuslain 29 §:ssä säädetään muutoksenhausta kyseisten lakien nojalla tehtyihin päätöksiin. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida näiden säännösten keskinäistä suhdetta.

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?

Hallituksen esityksen valmistelussa Finanssivalvonnan arvioimat vaikutukset tarvittavista tiedonhallinnan muutoksista markkinaoikeuslaitteiden hoitamista varten eivät ole muuttuneet. Resurssi- ja taloudelliset vaikutukset koskevat tarvetta kehittää olemassa olevaa rekisteriä tai rakentaa uusi. Arviot rekisterin kehittämisen vaatimista resursseista ovat 0,5 htv:a ja kustannukset vuosittain noin 35 000 euroa. Lisäksi muutoksen toteuttamisen kustannukset olisivat arvion mukaan noin 250 000 euroa.

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

-

Terho Jussi
Finanssivalvonta