

Asia: VN/17593/2024

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Elinkeinoelämän keskusliitto (EK) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnokseen koskien eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta ja tiettyjen muiden lakien muuttamista annettua lakiesitystä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta, jossa nimettäisiin kansalliset toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset. Viranomaiset määriteltäisiin niiden nykyisten tehtävien perusteella. Usean viranomaisen hajautetulla valvontamallilla pyritään hyödyntämään viranomaisten olemassa olevaa markkinavalvonta- ja muuta erityisosaamista. Markkinavalvontatehtäviä esitetään yhteensä yli kymmenelle eri viranomaiselle. Joillekin viranomaisille valvontatehtävät ovat kuitenkin uusia.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on antaa osa EU:n tekoälysäädöksen toimeenpanemiseksi tarvittavista kansallisista säännöksistä.

Esitetty hajautettu valvontamalli sisältää myös joitain keskitettyjä ratkaisuja. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) toimisi yhteyspisteviranomaisena, jonka tehtävänä olisi yhteydenpito EU:n toimielimiin ja muiden jäsenvaltioiden viranomaisiin, mukaan lukien tekoälysäädöksen mukainen vuosittainen raportointi komissiolle. Traficom in tarjoaisi myös tekoälyjärjestelmiä koskevaa asiantuntijatukea muille kansallisille viranomaisille. Tietosuojavaltuutettu (TSV) valvoisi puolestaan keskitetysti tekoälysäädöksen 5 artiklan mukaisten tekoälyn käyttöä koskevien kieltojen noudattamista.



tarjoajan veloitteet. Myös tekoälyjärjestelmän ja yleiskäyttöisen tekoälymallin määritelmät koetaan yleisesti epäselvinä.

Suuremmilla yrityksillä on lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet täyttää vaatimukset kuin pienemmillä yrityksillä. Toisaalta myös suuret yritykset joutuvat käyttämään vaatimustenmukaisuuteen paljon resursseja, mikä asettaa eurooppalaiset yritykset lähtökohtaisesti epäedulliseen kilpailuasetelmaan suhteessa vaikkapa yhdysvaltalaisiin kilpailijoihin.

Toisaalta, jos säädöksen toimeenpanoon on saatavissa tarpeeksi käytännönläheistä ohjeistusta, ei jo valmiiksi hyvin toimivan yrityksen täydy välttämättä muuttaa toimintamallejaan kohtuuttomasti.

Samalla on vaikea arvioida, kuinka paljon suomalaisilla markkinoilla on tekoälyasetusten vaatimusten piiriin kuuluvia tekoälyjärjestelmiä. Toisaalta on selvää, että sääntelyn myötä kynnys yritysten markkinoille tulolle kasvaa, ja raskas sääntely vähentää halukkuutta luoda uusia liiketoimintamalleja, saati innovoida uusia tekoälyratkaisuja. Tätä vaikutusta voitaneen lievittää innovointia tukevilla toimenpiteillä kuten sääntelyn testiympäristöillä.

### **Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita**

EK:n lausunto säännöskohtaisista perusteluista seuraavassa lausuntokohdassa pykäläehdotuksia koskevien EK:n huomioiden yhteydessä.

### **Lausuntonne koskien pykälä**

Esityksen 3 §:ssä säädetään suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaviranomaisista. Esimerkiksi sellaisten tuotteiden valvonta, joiden vaatimustenmukaisuuden arviointi kuuluu jo valmiiksi EU:n yhdenmukaistamislainsäädännön piiriin (mm. lelut, hissit, veneet), osoitettaisiin tämän lainsäädännön mukaiselle viranomaiselle. Siten esimerkiksi lääkinnällisten laitteiden valvonta tulisi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealle silloin, kun lääkinnällisen laitteen turvallisuuden kannalta olennaisena komponenttina käytetään tekoälyä.

EK pitää esitettyä hajautettua mallia kannatettavana, koska viranomaisilla on jo sektorikohtaista substanssiosaamista tietyn tuoteryhmän markkinavalvonnasta. Toisaalta EU:n tekoälysäädöksen ja sektorikohtaisen tuoteturvallisuusäntelyn yhteensovittaminen voi osoittautua käytännössä haastavaksi. Päällekkäisiä raportointivelvollisuuksia ja tekoälysäädöksen soveltamisalan tarpeetonta laajentamista tulee välttää.

Myös tekoälysäädöksen muita suuririskisiä käyttöyhteyksiä valvomaan esitetään useita eri viranomaisia. Esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin (kuten energia-, vesi-, tieliikenne- ja kaasuhuollon) valvonta esitetään jaettavaksi Traficom, Energiaviraston, TUKES:in ja Etelä-Savon ELY- keskuksen kesken riippuen siitä, mistä kriittisestä infrastruktuurin osasta on kyse.

EK kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten valmiudet vastata tekoälysäädöksen mukaisista uusista tehtävistä voivat erota suurestikin toisistaan.

Esimerkiksi suuririskisistä tekoälyn käyttökohteista Finanssivalvonnalle kuuluisi luonnollisia henkilöitä koskevien välttämättömien palveluiden arviointi, riskinarviointi ja hinnoittelu sekä sairaus- ja henkivakuutusten valvonta. Finanssivalvonnalla on lähtökohtaisesti hyvä osaaminen ja kyvykyys hoitaa myös tekoälysäädökseen perustuvia valvontatehtäviä. Finanssivalvonnalle osoitettujen uusien tehtävien yksityiskohtaisemman läpikäynnin osalta EK viittaa Finanssiala ry:n asiassa antamaan lausuntoon.

Lakiluonnoksen 4 § koskee kiellettyjen tekoälyyn liittyvien käytäntöjen valvontaa. Tämän kategoria keskitettäisiin Tietosuojavaltuutetulle, joka valvoisi markkinavalvontaviranomaisena tekoälysäädöksen 5 artiklan mukaisten tekoälyn käyttöä koskevien kieltojen noudattamista. EK kiinnittää huomiota siihen, että uutta ja kompleksista sääntelyä toimeenpantaessa kaikkien kansallisten viranomaisten proaktiivinen ja yrityksiä neuvova ote on ensisijaisen tärkeää. Tähän työhön tulisi varata myös riittävästi resursseja TSV:lle.

Esityksen 13 §:ssä säädetään toimivallasta määrätä seuraamusmaksu. Hallinnollisen seuraamusmaksun määräisi pääsääntöisesti asiassa toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen. Jos hallinnollinen seuraamusmaksu on määrältään 300 000 euroa tai enemmän, maksun määräisi toimivaltainen markkinavalvontaviranomaisen esityksestä tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta. Monijäsenisellä seuraamusmaksuelimellä varmistettaisiin suurten seuraamusmaksujen osalta seuraamuskäytännön yhtenäisyys ja riittävän laaja asiantuntemus käsiteltävästä asiasta.

Esitetty seuraamusmaksulautakunta olisi itsenäinen ja riippumaton sivutoiminen viranomainen, joka toimisi Traficom in yhteydessä. Markkinavalvontaviranomaiset nimeäisivät seuraamusmaksulautakunnan puheenjohtajat ja jäsenet. Samanlaista järjestelyä on ehdotettu mm.

NIS2-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. EK pitää monijäsenisen seuraamusmaksulautakunnan perustamista perusteltuna riittävän asiaosaamisen ja päätöksenteon yhdenmukaisuuden turvaamiseksi suurissa seuraamuksissa.

Lakiesityksen 15 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun kokonaisarvioinnista. Kansallisen liikkumavaran puitteissa säädettäisiin, että hallinnollinen seuraamusmaksu olisi vähintään 1 000 euroa, jos seuraamusmaksu määrätään luonnolliselle henkilölle, ja muussa tapauksessa vähintään 10 000 euroa. EK pitää yrityksille esitettyä 10 000 euron vähimmäisseuraamuksen määrää kohtuullisen korkeana ottaen huomioon, että suurin osa suomalaisyrityksistä on Pk-yrityksiä.

EU:n tekoöllysäädöksen 99 artiklan mukaan seuraamusmaksu säädöksen 5 artiklan mukaisten tekoölyn käyttökieltojen rikkomisesta olisi enintään 35 miljoonan euroa tai 7 prosenttia edellisen kalenterivuoden kokonaisliikevaihdosta. Jos rikotaan suuririskisen tekoölyjärjestelmään liittyvää velvoitetta tai tekoöllysäädöksen 50 artiklan mukaisia avoimuusvelvoitteita, seuraamusmaksu on enintään 15 miljoonan euroa tai 3 prosenttia edellisen kalenterivuoden kokonaisliikevaihdosta. Virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen antamisesta toimivaltaiselle viranomaiselle on voitava määrätä enintään 7,5 miljoonan euron tai 1 prosentin suuruinen seuraamusmaksu. Enimmäismäärä on aina kahdesta luvusta suurempi, paitsi Pk-yrityksen kohdalla niistä pienempi.

Lakiesityksen 25 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden täyttyessä seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä. Seuraamusmaksua ei määrätä, jos veloitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

EK kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti termi 'ilmeisen kohtuuton' jättää paljon tulkinnanvaraa.

Perusteluissa avataan, että 'vähäisenä' laiminlyöntinä tai rikkomuksena voitaisiin pitää esimerkiksi tilannetta, jossa toimija on oma-aloitteisesti ja välittömästi rikkomuksensa tai laiminlyöntinsä havaittuaan ryhtynyt menettelynsä vaikutukset oikaiseviin toimenpiteisiin ja lopulliset vaikutukset ovat siten jääneet vähäisiksi.

'Ilmeisen kohtuuton' -harkinnassa kyse olisi puolestaan kokonaisarviointista, jossa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi virheellisen menettelyn syyt ja seuraukset sekä toimijan yksilölliset olosuhteet, kuten se, onko toimija luonnollinen henkilö. EK kiinnittää huomiota siihen, että on ongelmallista, jos lainsäätäjä ei avaa ilmeisen kohtuuttomuuden käsitettä tarkemmin ja etenkin, jos perusteluissa konkreettisenä esimerkkinä käytetään luonnollista henkilöä. Olosuhteet voivat myös yrityksille olla sellaisia, joissa ilmeisen kohtuuton – harkinta voisi tulla kyseeseen.

Seuraamusmaksua ei voida esityksen mukaan määrätä valtion viranomaisille. Viranomaisten ohjaava ja neuvova rooli korostuu entisestään ottaen huomioon epätasapaino yksityisen- ja julkisen sektorin organisaatioiden seuraamusten välillä.

Perusteluissa viitataan myös siihen, että markkinavalvontaviranomaisten valvontatoimivaltuuksista ja tiedonsaantioikeuksista säädetään markkinavalvontalaissa. Valvontavaltuuksiin sisältyy muun muassa oikeus saada tietoja, oikeus ottaa tuotteita tutkittavaksi ja oikeus asettaa kieltoja sekä tarpeen vaatiessa oikeus määrätä tuote hävitettäväksi. Olisi hyvä, että esityksestä kävisi informatiivisten viittausten lisäksi nykyistä selvemmin ilmi, esitetäänkö sääntelyssä viranomaisille joitain uusia ja tosiasiallisia valvonta- tai tiedonsaantikeinoja suhteessa yrityksiin.

## Muut kommentit HE -luonnoksesta

EK kiinnittää huomiota Teknologiateollisuus ry:n tavoin siihen, että EU:n tekoälysäädös velvoittaa jäsenmaita järjestämään soveltamista koskevaa tiedotus- ja koulutustoimintaa asetuksen piiriin kuuluville yrityksille, käyttöönottajille ja paikallisille viranomaisille. Jäsenvaltion on tarjottava riittävästi ohjeistusta ja vastattava tiedusteluihin liittyen asetuksen toimeenpanoon sekä varattava viranomaisille riittävästi resursseja tähän työhön.

EK kiinnittää huomiota myös EU:n tekoälysäädöksen kaiken kansallisen liikkumavaran täysmääräiseen hyödyntämiseen. Tämä koskee esimerkiksi tekoälyn hyödyntämistä kaikessa viranomaistoiminnassa. Petteri Orpon hallitus on sitoutunut hallitusohjelmassaan mahdollistamaan tekoälyn avulla tehtävät automaattiset viranomaispäätökset.

Myös EU:n tekoälysäädös sellaisenaan sovellettavana mahdollistaa tekoälyn hyödyntämisen päätettäessä ihmisille tärkeistä julkisista ja yksityisistä palveluista, joten kansallisesti tiukempia tulkintoja ja kirjauksia tulisi välttää. EK esittää, että vuoden 2025 aikana aloitetaan oikeusministeriövetoisesti selvitystyö tekoälyn mahdollistamisessa viranomaispäätöksenteossa.

Hallitusohjelmassa luvataan vaikuttaa aktiivisesti siihen, ettei lainsäädäntö tai sen toimeenpano hidasta alustataloutta, tekoälyä, dataa ja digitalisaatiota koskevia hallitusohjelmavoitteita. Esimerkiksi tekoälyn käyttöä koulutus- ja opetustilanteissa olisi syytä säädöksen kansallisessa toimeenpanoprosessissa tarkentaa. Opiskelijoiden arviointi tekoälyllä on suuren riskin toimintaa, mutta opetussektorilla on paljon myös matalamman riskin tekoälyn hyödyntämistilanteita, kuten tekoälyn käyttöä oppimateriaalien ja tehtävien laatimisessa, joiden osalta tulee välttää liian tiukkoja kansallisia tulkintoja. EK viittaa asian yksityiskohtaisemman perustelun osalta Medialiitto ry:n lausuntoon.

Hallitusohjelmassa on sitouduttu myös tekoälyn käyttöön sosiaali- ja terveydenhuollossa esimerkiksi työvuorosunnittelussa, ennaltaehkäisyssä, oma- ja itsehoidossa sekä palvelu- ja hoitotoiminnassa. Tämä kaikki tulee tehdä perusoikeudet turvaten.

EK esittää, että edellä mainittujen hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi hyödynnetään myös tekoälysäädöksen 57 artiklan mukaisia tekoälyn sääntelyn testiympäristöjä, joita koskeva lakiesitys on tulossa lausunnon keväällä.

**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?**

-

Huhtala Peppiina  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK