

Asia: VN/17593/2024

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Keskuskauppakamarilta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta koskien tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Esitämme kunnioittavasti seuraavaa.

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi uusi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Tekoälyjärjestelmien valvonta otettaisiin pääsääntöisesti osaksi jo olemassa olevaa tuoteturvallisuuteen liittyvää markkinavalvontajärjestelmää. Laissa nimettäisiin kansalliset toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset niiden nykyisten tehtävien perusteella. Täten tekoälyjärjestelmien valvonta hajautettaisiin eri viranomaistahoille, joita on luonnoksessa lueteltu yli kymmenen.

Mielestämme ehdotus on kannatettava, sillä tuoteturvallisuusviranomaisille on kertynyt tiettyjen tuotteiden markkinavalvonnan kautta erityisosaamista valvomastaan alasta. Kuitenkin ehdotettujen eri virastojen ja laitosten osaaminen kuin myös valmiudet hoitaa tekoälysäädöksen vaatimia uusia velvoitteita ja tehtäviä voivat käytännön tasolla erota paljon. Valittu malli voi myös aiheuttaa haasteita, esimerkiksi valvonnan epäjohtonmukaisuuden tai päällekkäisyyden kautta. Valvontaviranomaisten väliseen yhteistyöhön, koordinointiin ja tiedon jakamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Uusien tehtävien vuoksi viranomaisten resursseihin ja niiden riittävyyteen on panostettava.

Luonnoksessa liikenne- ja viestintävirasto Traficom nimettäisiin keskitetyksi yhteyspisteeksi, mikä on kannatettavaa. Traficom olisi yhteydessä EU:n toimielimiin kuten myös muiden jäsenmaiden viranomaistahoihin. Se toimisi myös tekoälyasioihin ja -järjestelmiin perehtyneenä asiantuntijana muille kansallisille viranomaisille. Tietosuojavaltuutettu valvoisi keskitetysti

markkinavalvontaviranomaisena tekoölyasetuksen 5 artiklan mukaisten kiellettyjen tekoölyyn liittyvien käytäntöjen noudattamista.

Viranomaisten neuvontatehtävä korostuu tekoölysäätelyn toimeenpanossa. Yritysten näkökulmasta viranomaisten antama neuvonta tulee olemaan keskeistä. Kun suomalaisista yrityksistä valtaosa on pieniä ja keskisuuria, yritysten tarve saada opastusta täysin uuden ja monimutkaisen säätelyn soveltamisessa on iso. Tästä syystä Traficomilla tulee olla riittävät resurssit, jotta se voi tukea ja tarvittaessa auttaa yrityksiä kuten myös muita viranomaisia, sillä tekoölyä koskeva lainsäädäntö edellyttää markkinavalvontaviranomaisilta jatkossa erityistä osaamista tekoölystä ja sen teknologiasta. Traficomin rooli yhteyspisteenä on tärkeä, jotta tietoa kulkee niin yritysten kuin myös eri viranomaisten välillä.

Luonnoksessa ehdotetaan uutta seuraamusmaksulautakuntaa, joka olisi toimivaltainen määräämään seuraamusmaksun vakavimmista rikkomisesta. Mielestämme ehdotus on perusteltu.

### **Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia**

Tekoölyasetus on hyvin vaikea ja monimutkainen säädös, johon liittyy paljon avoimia tulkintakysymyksiä. Samalla se sisältää merkittävän määrän hallinnollisia ja teknisiä velvollisuuksia usealle sen soveltamisalan piiriin tulevalle yritykselle. Samalla se sisältää korkeat hallinnolliset seuraamusmaksut, jos velvollisuuksia rikotaan.

Uusi säädös aiheuttaa yrityksille hallinnollista taakkaa ja lisäkuluja, sillä asetus on valitettavan tulkinnanvarainen. Yritykset kokevat kuormittaviksi säädöksen epäselvyyden, sillä useat keskeiset käsitteet ja määritelmät eivät ole selviä ja tarkkarajaisia. Tämä asettaa suomalaiset ja muut eurooppalaiset toimijat huonompaan asemaan suhteessa niiden kansainvälisiin kilpailijoihin nähden.

Tekoölysäädöksen mukaan jäsenmaan tulee järjestää sen soveltamista koskevaa tiedotus- ja koulutustoimintaa asetuksen piiriin kuuluville yrityksille, käyttöönottajille ja paikallisille viranomaisille. Jäsenmaan on tarjottava riittävästi ohjeistusta ja vastattava tiedusteluihin liittyen asetuksen toimeenpanoon sekä varattava viranomaisille riittävästi resursseja. Nämä asiat tulee kansallisessa täytäntöönpanossa pitää keskeisessä asemassa. On tärkeää, että yritykset saavat käytännönläheistä neuvontaa ja opastusta.

Toivomme, että säätelyn uusilla testiympäristöillä (sand boxes) on positiivista vaikutusta pk-yritysten markkinoille tulon jatkossa.

### **Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita**

Luonnoksen 2 luku koskee toimivaltaisia markkinavalvontaviranomaisia, muun muassa 3 §:ssä säädettyihin suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaviranomaisista ja 4 §:ssä kiellettyjen tekoälyyn liittyvien käytäntöjen valvonnasta.

Esityksen mukaan tekoälyjärjestelmien valvonta tulisi osaksi jo olemassa olevaa tuoteturvallisuuteen liittyvää markkinavalvontajärjestelmää. Ehdotuksen mukaan tekoälyjärjestelmien valvonta hajautettaisiin eri viranomaisille. Esimerkiksi kriittisen digitaalisen infrastruktuurin suuririskisten järjestelmien markkinavalvonta on ehdotettu Traficomille sektorikohtaisena viranomaisena.

Mielestämme ehdotus on kannatettava. Kyseisillä viranomaisilla on tiettyjen tuotteiden markkinavalvonnan kautta kertynyt erityisosaamista valvomastaan alasta. Kuitenkin tosiasia on, että vasta käytäntö tulee osoittamaan miten hyvin toisaalta tekoälysäädöksen mukainen valvonta ja toisaalta tuoteturvallisuusvalvonta ovat sovittavissa yhteen. Eri virastojen ja laitosten osaaminen ja valmiudet hoitaa tekoälysäädöksen vaatimia uusia velvoitteita ja tehtäviä voi erota paljon. Suomalaisen yhteiskunnan kannalta olennaista on hoitaa tekoälyjärjestelmien valvonta ilman kansallista Suomi-lisää aiheuttamatta tarpeetonta hallinnollista taakkaa yrityksille. Uusien tehtävien vuoksi viranomaisten resursseihin ja niiden riittävyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota, olipa kyse Traficomista tai tietosuojavaltuutetun toimistosta.

Luonnoksen 6 § koskee keskitettyä yhteispistettä, joksi on ehdotettu Traficomia. Ehdotus on mielestämme kannatettava. Kuitenkin sellainen tilanne, jossa usea hajautetun mallin mukaisista valvontaviranomaisista tutkii samaa yritystä tai on jopa määräämässä erillisiä seuraamusmaksuja, on jäänyt huomioitta. Tällaisen valvonnan kohteeksi voisi joutua esimerkiksi monialayrityksen yhtenäinen tekoälyjärjestelmä. Kun valvontaa kohdistuu samaan yritykseen useamman kuin yhden viranomaisen taholta, voisi Traficomilla olla yhteensovittava rooli. Tämä voisi pienentää valvonnasta yksittäiselle yritykselle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Toivomme, että asiaa selvitetään jatkotyössä.

Luonnoksen 13 § koskee seuraamusmaksun määräämistä koskevaa toimivaltaa. Lähtökohtaisesti hallinnollisen seuraamusmaksun määräisi toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen. Kuitenkin jos seuraamusmaksu olisi määrältään 300 000 euroa tai enemmän, maksun määräisi toimivaltaisen markkinavalvontaviranomaisen esityksestä uusi tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta.

Traficomin yhteyteen perustettaisiin uusi tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta. Se koostuisi markkinavalvontaviranomaisten nimeämisestä jäsenistä, jotka toimisivat sivutoimisesti ja itsenäisesti. Tämä uusi monijäseninen elin vastaisi suurien seuraamusmaksujen määräämisestä. Miestämme ehdotus on kannatettava yritysten oikeusturvan kannalta. Myös monen eri viranomaisen omalta toimialaltaan tuoma laaja asiantuntemus mahdollistaisi uudelle elimelle osaamista erilaisista tekoälyteknologioista ja -käyttötilanteista. Tätä kautta on myös mahdollista luoda yhtenäisyyttä toiminnan myötä syntyvään seuraamuskäytäntöön.

Haluamme kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että vastaavanlaista järjestelyä on ehdotettu NIS2-direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Tällöin on päädytty kansallisessa täytäntöönpanossa seuraamusmaksun osalta 100 000 euron rajaan. Miestämme alempi euromääräinen raja olisi kannatettava myös nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen osalta lainsäädännön yhtenäisyyden sekä sen, että valtaosa kotimaisista yrityksistä on pieniä tai keskisuuria, jolloin jo 100 000 euron maksu on suuri seuraamus.

Luonnoksen 15 § koskee seuraamusmaksun kokonaisarviointia. Ehdotuksen mukaan hallinnollinen seuraamusmaksu olisi vähintään 1 000 euroa, jos seuraamusmaksu määrätään luonnolliselle henkilölle, ja muussa tapauksessa vähintään 10 000 euroa. Katsomme, että yrityksille ehdotettu 10 000 euron vähimmäisseuraamuksen määrä on korkea ottaen huomioon, että suurin osa kotimaisista yrityksistä on pieniä tai keskisuuria.

Luonnoksen 25 § koskee seuraamusmaksun määräämättä jättämistä. Seuraamusmaksua ei määrätä, 1) jos velvoitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä tai 2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Katsomme, että käsite "ilmeisen kohtuuton" on tulkinnanvarainen. Perustelujen mukaan kyse olisi kokonaisarvioinnista, jossa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi virheellisen menettelyn syyt ja seuraukset sekä toimijan yksilölliset olosuhteet, kuten se, onko toimija luonnollinen henkilö. Mielestämme olisi syytä perustella ja selvittää laajemmin millainen tilanne on "ilmeisen kohtuuton" erityisesti yritykselle. Yritysten oikeusturvan kannalta on olennaista, että hallituksen esityksessä avattaisiin erilaisia tilanteita tarkemmin esimerkkien kautta, varsinkin tilanteissa, jossa seuraamusmaksun määräämisvalta on samanaikaisesti eri viranomaisilla. Tämä on tärkeää, sillä kyse on täysin uudesta lainsäädännöstä, jonka tulkintaa vasta tulevaisuudessa aloitetaan, ja kehittyvästä toimialasta.

Saman pykälän mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille. Mielestämme ehdotus ei ole tältä osin tasapainoinen, vaan ehdotetun lain tulisi kohdistua julkisiin toimijoihin vastaavasti kuin yrityksiin.

#### **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?**

-

Aalto-Setälä Minna  
Keskuskauppakamari