

Asia: VN/31658/2024

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit hallituksen esitysluonnoksesta.

Jos organisaationne toimii tekoälyjärjestelmien markkinaoikeudellisen valvontaviranomaisena, mitkä ovat näkemyksenne hallituksen esityksen luonnoksen 4.2.7. kappaleeseen ”Tiedonhallinnan muutosvaikutukset” organisaationne koskevan tiedonhallinnan osalta?

TIETOSUOJAVIRANOMAISEN ROOLI SÄÄNTELYN TESTIYMPÄRISTÖSSÄ

Esitysluonnoksessa näytetään lähtevän siitä oletuksesta, että tietosuojaviranomaisen osallistuminen sääntelyn testiympäristön toimintaan olisi harkinnanvaraista. Epäselväksi jää, mihin tekoälyasetuksen kohtaan tämä harkinnanvaraisuus perustuu.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, tekoälyasetuksessa on velvoittavaa sääntelyä testiympäristöihin osallistuvien viranomaisten osalta, eikä tähän liity kansallista liikkumavaraa. Tekoälyasetuksen 57 artiklan 10 kohdan mukaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että siltä osin kuin innovatiivisiin tekoälyjärjestelmiin liittyy henkilötietojen käsittelyä, kansalliset tietosuojaviranomaiset ovat mukana sääntelyn testiympäristön toiminnassa ja näiden näkökohtien valvonnassa tehtäviensä ja valtuuksiensa laajuudessa. Kohdan sanamuodon perusteella toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla ei ole harkintavaltaa sen suhteen, varmistavatko ne tietosuojaviranomaisen osallistumisen sääntelyn testiympäristön toimintaan, jos tekoälyjärjestelmään liittyy henkilötietojen käsittelyä. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, kyseiseen velvollisuuteen ei liity kansallista liikkumavaraa.

Edellä todetun perusteella tietosuojavaltuutettu arvioi, että tekoälyasetuksen 57 artiklan 10 kohdan perusteella tietosuojaviranomaisen tulee osallistua sääntelyn testiympäristön toimintaan aina, kun sääntelyn testiympäristössä mukana olevaan tekoälyjärjestelmään liittyy henkilötietojen käsittelyä. Esitysluonnoksen sivulla 49 kuitenkin esitetään, että tietosuojaviranomaisella ei olisi ehdotonta velvollisuutta osallistua hankkeiden testaukseen sääntelyn testiympäristössä. Samalla sivulla

todetaan myös, että muun lainsäädännön kuin tekoälyasetuksen noudattamisen valvonnan tarpeellisuus arvioitaisiin tapauskohtaisesti.

Esitysluonnoksessa esitetty lähtökohta tietosuojaviranomaisen osallistumisen harkinnanvaraisuudesta ei vastaa tekoälyasetuksen 57 artiklan 10 kohdan sisältöä. Kuten luonnoksessa on todettu, tämä tekoälyasetuksen kohta ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Jatkovalmistelussa on välttämätöntä selkeyttää sääntelyn testiympäristöön liittyvää menettelyä tältä osin. Hallituksen esityksessä lieenee joko todettava, että tietosuojaviranomaisen osallistuminen on varmistettava tekoälyasetuksen 57 artiklan 10 kohdan sanamuodon mukaisesti aina, kun kysymyksessä olevaan tekoälyjärjestelmään liittyy henkilötietojen käsittelyä, tai esitettävä selkeästi, mihin tekoälyasetuksen kohtaan tietosuojaviranomaisen osallistumisen harkinnanvaraisuus perustuu. (Ks. tältä osin myös tämän lausunnon kohta "Viranomaisten resursointi".)

Esitysluonnoksen 11 c § 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaisi tehtävänmäärityksessä, mitkä toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset ja muut viranomaiset osallistuvat hankkeen testaukseen. Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi myös tehtävänmäärityksen laadinnasta. Tehtävänmäärityksessä määriteltäisiin yksityiskohtaisesti tehtävien jakaantumisesta viranomaisten välillä.

Tietosuojavaltuutettu pitää tietosuojaviranomaisen riippumattomuuden näkökulmasta hyvin ongelmallisena, jos muu viranomainen määrittelee miltään osin, milloin ja millä tavalla tietosuojaviranomainen osallistuu sääntelyn testiympäristön toimintaan. Tietosuojaviranomaisen osallistuminen sääntelyn testiympäristötoimintaan on osa tietosuojaviranomaisen tehtävien toteuttamista, tietosuojaviranomaiselle säädettyjen tehtävien ja toimivaltuuksien mukaisesti. Jos tietosuojaviranomaisen osallistumisen katsottaisiin olevan harkinnanvaraista, tietosuojavaltuutetun on riippumattomana ja itsenäisenä tietosuojaviranomaisena voitava päättää tästä itse, toimivaltansa ja tehtäviensä puitteissa. Tietosuojaviranomainen päättää, minkälaisiin tietosuojasääntelyn noudattamisen valvontaa koskeviin toimenpiteisiin se kulloinkin ryhtyy. Tämä ei voi olla minkään muun viranomaisen määräysvallassa.

Jatkovalmistelussa on välttämätöntä muuttaa sääntelyn testiympäristöön liittyvää menettelyä edellä todettujen lähtökohtien mukaiseksi. Tietosuojaviranomaisen on saatava tieto niistä hankkeista, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä. Tämän jälkeen tietosuojaviranomainen määrittelee itse, mihin hankkeisiin sen on tarpeellista osallistua - jos osallistumisen harkinnanvaraisuus ylipäänsä on mahdollista tekoälyasetuksen kansallinen liikkumavara huomioon ottaen.

Esitysluonnoksen 11 c § 3 momentin sekä sivulla 73 todetun mukaan Liikenne- ja viestintävirasto ottaisi tehtävänmäärityksessä mahdollisuuksien mukaan huomioon hankkeen testaamiseen osallistuvien muiden viranomaisten näkemykset. Samoin sivulla 71 todetaan, että Liikenne- ja viestintävirasto ei olisi sidottu markkinavalvontaviranomaisen näkemykseen hakijan arvioinnista tai hyväksymisestä testiympäristöön. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että Liikenne- ja viestintävirasto

päättäisi muiden viranomaisten työskentelystä ja sen aikatauluttamisesta. Tietosuoja-valtuutettu on kuitenkin itsenäinen viranomainen, joka määrittelee itse, millä tavalla se toteuttaa sille säädettyjä tehtäviä. Tällä on keskeinen merkitys myös viranomaisen rajallisten resurssien käytön kannalta.

SÄÄNTELYN TESTIYMPÄRISTÖSSÄ ANNETTAVAN VIRANOMAISOHJAUKSEN TASO

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, minkä tasoista ohjausta tekoälyasetuksen 57 artiklan 10 kohdassa tarkoitetut viranomaiset antavat sääntelyn testiympäristössä toteutettavissa hankkeissa. Toisaalta esitysluonnoksessa todetaan, että osallistuminen sääntelyn testiympäristön toimintaan on harkinnanvaraista (ks. tämän lausunnon kohta "Tietosuoja-viranomaisen rooli sääntelyn testiympäristössä") sekä, että 57 artiklan 10 kohdassa tarkoitetusta tehtävästä ei aiheutuisi merkittävää lisätyömäärää näille viranomaisille. Toisaalta taas sivulla 77 todetaan, että sääntelyn testiympäristön toiminnan aikana osallistujille annettava viranomaisten neuvonta ja ohjaus olisi luonteeltaan intensiivistä ja yksityiskohtaista.

Sääntelyn testiympäristössä annettavan neuvonnan ja ohjauksen luonne on jatkovalmistelussa tarpeen kuvata täsmällisemmin. Annettavan ohjauksen tarkkuustaso vaikuttaa useisiin sääntelyn testiympäristöön liittyviin seikkoihin. Se määrittää testiympäristötoiminnan houkuttelevuutta ja hyödyllisyyttä toimijoille. On tärkeää, että sääntelyn testiympäristöä koskeva sääntely ja siihen liittyvä viestintä muodostavat toimijoille selkeän palvelulupauksen. Annettavan ohjauksen taso vaikuttaa suoraan myös viranomaisten työmäärään - mitä yksityiskohtaisempaa ohjaus on, sitä enemmän se edellyttää viranomaisresursseja. Vastaavasti annettavan ohjauksen taso vaikuttaa vaatimuksiin viranomaisten sisäisestä rakenteesta riippumattomuuden näkökulmasta. Jos ohjaus on yleisellä tasolla, eikä oteta kantaa siihen, miten valvottavaa lainsäädäntöä on tulkittava yksittäisessä hankkeessa, ei valvontatehtävän riippumattomuuden kannalta todennäköisesti synny ongelmaa. Tällöin ohjauksen tarkkuustaso vastaa esimerkiksi tietosuoja-viranomaisen verkkosivuilla annettavaa yleistä ohjausta.

Jos kuitenkin tavoitteena on antaa yksityiskohtaista ja tapauskohtaista ohjausta, ei kyse ole enää yleisluonteisesta ohjauksesta. Tällöin on varmistettava viranomaisen toiminnan ja päätöksenteon riippumattomuus sen eri rooleissa viranomaisen sisäisillä rakenteilla ja menettelytavoilla.

Tietosuoja-valtuutetun toimisto on tekoälyasetuksen mukaisesti tehtäviin valmistautuessaan sekä aiemmissa resurssitarvearvioissaan lähtenyt siitä, että sääntelyn testiympäristöllä on tarkoitus tuottaa lisäarvoa toimijoille ja tukea niitä konkreettisesti tietosuoja-sääntelyn velvoitteiden huomioimisessa.

Tietosuoja-viranomaisella ei ole käytettävissään hallinnollista seuraamusmaksua tilanteissa, joissa se antaa sääntelyn testiympäristön hankkeissa tietosuoja-sääntelyyn liittyvää ohjausta. Hallinnollinen seuraamusmaksu on yksi tehokkaimmista tietosuoja-viranomaisen käytössä olevista korjaavista toimivaltuuksista, sillä sen uhka kannustaa osaltaan organisaatioita huolelliseen tietosuojaytyöhön. Tietosuoja-valtuutettu korostaa, että tietosuoja-sääntelyllä ja sen noudattamisen valvonnalla tuetaan

rekisteröityjen henkilötietojen suojaa ja oikeusturvaa. Samalla tietosuojan huomioiminen muodostaa vahvan perustan tekoälyn luotettavalle käytölle. Jotta nämä näkökohdat tulevat huomioiduksi myös ilman seuraamusmaksun mahdollisuutta, on tietosuojaviranomaiselta saatavan ohjeistuksen perusteltua olla tilanteeseen räätälöityä. Näin tuetaan sitä, että toimijat kykenevät tosiasiallisesti täyttämään tietosuojalainsäädännön velvoitteet hankkeissa.

Jatkovalmistelussa on tarpeen täsmentää, minkä tasoiseen ohjaukseen viranomaisten on tarpeen varautua ja kuinka konkreettista ohjausta testiympäristöön osallistuvien toimijoiden on perusteltua odottaa. Tämä vaikuttaa suoraan myös viranomaisten resurssitarpeisiin.

VIRANOMAISTEN RESURSOINTI

Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, viranomaisilta saatuihin alustaviin resurssitarvearvioihin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Käytettävissä ei ole ollut arvioita siitä, kuinka paljon tekoälyasetuksen soveltamisalaan kuuluvia tai suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä on kehitteillä tai tulossa testaukseen sääntelyn testiympäristöön. Lisäksi, kuten edellä tässä lausunnossa on kuvattu, on edelleen epäselvää, missä tilanteissa ja minkä tasoista ohjaamista viranomaisilta tullaan sääntelyn testiympäristön yhteydessä odottamaan.

Tämä epävarmuus koskee myös tietosuojavaltuutetun toimiston esittämää resurssitarvearviota. Arvio on annettu ilman tarkkaa tietoa siitä, millä tasolla palvelua testiympäristössä tullaan antamaan ja mitä hyötyä toimijat voivat perustellusti odottaa saavansa. Jos kyse on yleisluonteisesta ohjauksesta, on hankekohtainen resurssitarve pienempi kuin mitä tietosuojavaltuutettu on aiemmin arvioinut. Tietosuojavaltuutetun arvio on perustunut oletukseen, että toimijoille tarjotaan muuta kuin yleistä ohjausta. Arvio on myös perustunut siihen oletukseen, että sääntelyn testiympäristön tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa osallistuville toimijoille tarjoamalla yksityiskohtaisempaa ohjausta kuin mitä tietosuojaviranomainen yleensä antaa esimerkiksi verkkosivujen tai puhelinneuvonnan kautta.

Jos sääntelyn testiympäristöön osallistuville toimijoille on tarkoitus antaa yksityiskohtaista, kyseiseen hankkeeseen räätälöityä ohjausta, joka liittyy nimenomaan testiympäristössä kehitettävänä ja testattavana olevaan tekoälyjärjestelmään, resurssitarve vastaa todennäköisemmin hallituksen esitysluonnoksessa esitettyä tasoa.

Esitysluonnoksen sivulla 49 todetaan, ettei esimerkiksi tietosuojaviranomaisen työmäärän odoteta kasvavan merkittävästi, koska sillä ei olisi ehdotonta velvollisuutta osallistua hankkeiden testaukseen sääntelyn testiympäristössä. Esitysluonnoksessa todetaan edelleen, että muun lainsäädännön kuin tekoälyasetuksen noudattamisen valvonnan tarpeellisuudesta päätettäisiin tapauskohtaisesti.

Tietosuojavaltuutetun toimiston roolia sääntelyn testiympäristötoiminnassa ei pidä arvioida tehtävän edellyttämien resurssien vaan sääntelyn tavoitteiden näkökulmasta. On varsin todennäköistä, että sääntelyn testiympäristöön osallistuvat hankkeet valikoituisivat joka tapauksessa tietosuojaviranomaisen valvonnan kohteeksi. Kysymys onkin lähinnä siitä, missä vaiheessa prosessia tietosuojaviranomainen arvioi henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta. Sekä tekoälyasetuksen että tietosuoja-sääntelyn tavoitteiden - kuten perusoikeusmyönteisen innovaatiotoiminnan tukemisen - kannalta paras ratkaisu on, että tietosuojaviranomaisella on selkeä ja vahva rooli jo prosessin alkuvaiheessa. Painottuminen jälkivalvontaan ei ole tarkoituksenmukaista tekoälyjärjestelmien kehittäjien, rekisteröityjen eikä valvontaviranomaisen näkökulmasta. Tyypillisesti ne seikat, joihin joudutaan puuttumaan jälkikäteen, on helpointa ja kustannustehokkainta ratkaista ennakoivasti.

Tietosuojavaltuutettu korostaa, että sen tehtävänä on valvoa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta rekisteröityjen oikeusturvan ja henkilötietojen suojan varmistamiseksi. Kyse on perusoikeuksien toteutumisesta.

Kun tietosuojavaltuutetulla on tekoälyasetuksen 57 artiklan 10 kohdan sanamuodon mukaan tehtävä osallistua kaikkiin sellaisiin hankkeisiin, joissa sääntelyn testiympäristössä kehitettävään ja testattavaan tekoälyjärjestelmään liittyy henkilötietojen käsittelyä, eikä tietosuojaviranomainen voi käyttää näissä tilanteissa täysimääräisesti sille säädettyjä korjaavia toimivaltuuksia, on erityisen tärkeää, että tietosuojaviranomainen arvioi henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta riittävän täsmällisesti. Tämä on tärkeää myös rekisterinpitäjien oikeusvarmuuden näkökulmasta.

Tietosuojavaltuutettu korostaa lisäksi, että osallistuminen sääntelyn testiympäristötoimintaan muodostaa sille uuden tehtävän, vaikka tehtävän toteuttamisen yhteydessä käytetäänkin tietosuojaviranomaiselle aiemmin säädettyjä toimivaltuuksia.

Resursoinnissa on otettava huomioon eri viranomaisrooleissa toimimisen edellyttämä riippumattomuus. Tämä tulee edellyttämään muutoksia tietosuojavaltuutetun toimiston sisäisiin rakenteisiin. Käytännössä se, että sama virkamies ei voi osallistua sekä toiminnan ennakkoarviointiin että jälkikäteiseen valvontaan, kasvattaa viranomaisten resurssitarpeita. Mitä useampia viranomaisrooleja yhdellä viranomaisella on, sitä kuormittavampia sisäisiä järjestelyjä tarvitaan.

HENKILÖTIE TOJEN JATKOKÄSITTELY TEKÖÄLYJÄRJESTELMIEN KEHITTÄMISEKSI, KOULUTTAMISEKSI JA TESTAAMISEKSI SÄÄNTELYN TESTIYMPÄRISTÖN YHTEYDESSÄ LAINVALVONTAVIRANOMAISTEN TOIMINNASSA

Tekoälyasetuksen 59 artiklan mukaan tekoälyn sääntelyn testiympäristössä voidaan käsitellä muihin tarkoituksiin laillisesti kerättyjä henkilötietoja tiettyjen tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi, kouluttamiseksi ja testaamiseksi, jos artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset täyttyvät. Artiklan 2 kohdan mukaan, jos tavoitteena on rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano

lainvalvontaviranomaisten valvonnassa ja vastuulla, henkilötietojen käsittelystä sääntelyn testiympäristössä on säädettävä kansallisesti. Lausuttavana oleva luonnos hallituksen esitykseksi sisältää tätä toimintaa koskevan kansallisen sääntelyn.

Esitysluonnoksen mukainen sääntely merkitsee käyttötarkoituksen muutosta niissä tilanteissa, joissa sääntelyllä on tarkoitus mahdollistaa sellaisten henkilötietojen käsittely, jotka on alun perin kerätty muihin kuin rikosten ennalta ehkäisemistä, tutkintaa, paljastamista, rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa koskeviin tarkoituksiin. Esitysluonnoksessa ei ole nimenomaisesti yksilöity, minkä viranomaisten laillisesti keräämiä tietoja kukin viranomainen voisi käsitellä. Esitysluonnoksen mukainen sanamuoto näyttäisi merkitsevän henkilötietojen luovuttamista viranomaisten välillä, jolloin olisi noudatettava viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevalta sääntelyltä edellytettyä riittävää yksityiskohtaisuutta. Pykälätasolla on syytä todeta, mitä viranomaisia ja minkä viranomaisten tietoja sääntely koskee. Esitysluonnoksessa kuvatun henkilötietojen jatkokäsittelyn mahdollistavan sääntelyn vaikutuksia käsitellään lisäksi pitkälti viittaamalla muuhun lainsäädäntöön. Näiden syiden vuoksi esitysluonnoksesta ei muodostu itsenäisesti kattavaa käsitystä siitä, minkä viranomaisten toimintaa, mitä tietoja ja mitä käyttötarkoituksia kunkin toimijan osalta käsittely sääntelyn testiympäristössä tarkalleen ottaen koskisi. Näiden seikkojen kuvaaminen täsmällisesti vaikuttaa myös aiemmin kerättyjen henkilötietojen käyttötarkoituksen muutoksen oikeasuhtaisuuden arviointiin.

HALLINNOLLISEN SEURAAMUSMAKSUN POISSULKEMINEN

Tietosuojavaltuutetun toimisto ehdottaa, että 24 §:ssä säädettävä seuraamusmaksun poissulkeminen rajataan koskemaan vain sitä osaa sääntelystä, jota viranomaisen antama ohjaus on koskenut, ja vain siltä osin kuin annettua ohjausta on noudatettu. Esimerkiksi tietosuojasääntely muodostuu useista eri velvollisuuksista, joiden kattava arviointi sääntelyn testiympäristötoiminnassa olisi hyvin työlästä, jos ylipäänsä mahdollista.

Muotka Tanja
Tietosuojavaltuutetun toimisto