APULAISOIKEUSKANSLERI

Viite:
Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 25.4.2024, VN/31658/2024

Asia:
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Esityksen tavoitteena on säätää kansallisesta lainsäädännöstä EU:n tekoälyasetuksen täydentämiseksi. Esityksessä säädettäisiin tekoälyn sääntelyn testiympäristön perustamisesta kansallisesti, siihen liittyvistä viranomaistehtävistä ja menettelyistä. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä olisi perustaa tekoälyn sääntelyn testiympäristö, ylläpitää sen toimintaa ja vastata siihen liittyvästä yhteistyöstä.

Lisäksi tekoälyjärjestelmien toimivaltaisille markkinavalvontaviranomaisille ja muille viranomaisille ehdotettaisiin tekoälyn sääntelyn testiympäristöön liittyviä tehtäviä. Esityksessä säädettäisiin myös eräistä muista tekoälyn sääntelyn testiympäristöön liittyvistä menettelyistä, jotka ovat tarpeen testiympäristön toiminnan järjestämiseksi, kuten viranomaisten tiedonluovutusoikeuksista, testiympäristön toiminnan yhteydessä määrättävistä seuraamusmaksuista sekä testiympäristön toiminnasta perittävistä maksuista. Esityksessä mahdollistettaisiin henkilötietojen jatkokäsittely tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi, kouluttamiseksi ja testaamiseksi sääntelyn testiympäristön yhteydessä lainvalvontaviranomaisten toiminnassa.

Esityksessä säädettäisiin kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien suuririskisten tekoälyjärjestelmien kansallisesta ilmoittamisvelvoitteesta. Kukin kyseisten tekoälyjärjestelmien osalta

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen vastaisi ilmoittamiseen liittyvistä menettelyistä oman toimialansa osalta.

Lisäksi esityksessä säädettäisiin toimivaltaisten markkinavalvontaviranomaisten tehtävistä vastata eräiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien testaamisesta todellisissa olosuhteissa sääntelyn testiympäristön ulkopuolella sekä luvan antamismenettelystä koskien jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käyttöä lainvalvontaviranomaisten toiminnassa.

Taustaa

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn arvioimista vaikeuttaa se, ettei ehdotuksella muutettavaa lakia ole vielä säädetty (HE 46/2025 vp). Silti voidaan katsoa, että tarkasteltavaan esitysluonnokseen sisältyvä sääntely olisi pääosin sellaista, että se täydentäisi, eikä välttämättä juurikaan muuttaisi, sitä sääntelyä jota hallitus ehdottaa laiksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Silti nyt tarkasteltavaa hallituksen esitysluonnosta on arvioitava myös siitä näkökulmasta, voisiko se muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden eduskunnassa käsiteltävänä olevan lain kanssa.

Tältä osin voidaan todeta, että hallituksen esitysluonnoksessa on tehty varsin hyvin selkoa siitä, mitkä ehdotettavan sääntelyn suhteet muuhun lainsäädäntöön ovat. Myös tekoälyasetuksesta annetaan varsin selkeä kuva. Tosin tässä hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn kannalta merkittävimmät asetuksen artiklat, jotka koskevat testiympäristöjä ja kansallista liikkumavaraa, ovat hallituksen esityksen luvussa 2.5 Tekoälyn sääntelyn testiympäristöt ja luvussa 2.13 Yhteenveto asetuksen sallimasta kansallisesta liikkumavarasta kuvatuin tavoin jossain määrin avoimia tulkinnalle. Tämä koskee toki useita muitakin asetuksen artikloja, joiden tulkintaan vaikuttanee myös komission asteittain antamat ohjeet ja suuntaviivat. Silti sääntelyn testiympäristöjen osalta asetuksen 58 artikla jättää komissiolle merkittävää valtaa määrittää testiympäristöjen järjestelyjä ja toimintaa täytäntöönpanosäädöksillä, joita komissio ei ole vielä antanut. Siten on selvää, että hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt tulkinnat ovat jossain määrin epävarmoja. Kyse ei ole pelkästä hienosäädöstä, vaan komission täytäntöönpanosäädöksillä tulee olemaan merkittävää vaikutusta nyt ehdotettavan sääntelyn yhteydessä. Lienee tarpeen odottaa komission säädöksiä ennen, kuin nyt ehdotettavaa sääntelyä viimeistellään.

Valittu lainsäädäntömalli

Esityksessä on valittu sääntelyn testiympäristön perustamisen osalta malli, jossa Liikenne- ja viestintävirastoon perustettaisiin yleinen sääntelyn testiympäristö, joka olisi avoin kaikille tekoälyjärjestelmille. Luonnoksessa todetaan, että yritysten näkökulmasta esityksessä valittu

malli palvelisi asiakkaiden tarpeita parhaiten, sillä se edistäisi mahdollisuuksia saada sääntelyn testiympäristöön liittyvät palvelut keskitetysti yhdeltä viranomaiselta.

Tekoälyasetuksen 57 artiklan 1 kohdassa mahdollistetaan se, että jäsenvaltiot voivat täyttää velvoitteen perustaa vähintään yksi sääntelyn testiympäristö perustamalla testiympäristö yhdessä muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Yhteisen sääntelyn testiympäristön perustamiseen ei ole kuitenkaan päädytty, koska konkreettisia yhteistyön mahdollisuuksia testiympäristöjen perustamiseksi ei ole ilmennyt, eivätkä muiden jäsenvaltioiden yksityiskohtaiset suunnitelmat sääntelyn testiympäristöjen perustamisen suhteen ole olleet tiedossa esityksen valmistelun aikana. Jotta Suomi pystyy täyttämään tekoälyasetuksessa säädetyn velvoitteen perustaa sääntelyn testiympäristö 2.8.2026 mennessä, esityksen valmistelussa on päädytty perustamaan testiympäristö ainoastaan kansallisesti. Tulevaisuudessa Suomen on kuitenkin tarkoitus jatkaa yhteistyömahdollisuuksien kartoittamista muiden jäsenvaltioiden kanssa mahdollisten yhteisten testiympäristöjen perustamiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksessa on kiitettävästi perusteltu valittuja sääntelyratkaisuja. Luonnokseen sisältyy myös vaihtoehtoisten ratkaisujen arvio, mikä onkin tarpeellinen tällaista uudenlaista sääntelyä ehdotettaessa.

Kokeilulainsäädännön valtiosääntöinen kehikko

Hallituksen esitysluonnoksen luvussa 3.2.2 Kokeilulainsäädäntöhankkeille asetettavat edellytykset on kiitettävästi arvioitu ehdotettavaa lainsäädäntöä perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädännölle asettamien edellytysten valossa. Kuten luonnoksessa todetaan, ehdotettavan kaltaista lainsäädäntöä ei ole Suomessa säädetty aiemmin. Voitaneen kyseenalaista myös se, onko ehdotettava testiympäristöjä koskeva sääntely kokeilulainsäädäntöä lainkaan siinä merkityksessä kuin termiä on tavattu käyttää, ottaen huomioon muun muassa se, ettei lainsäädäntöä ole tarkoitettu määräaikaiseksi taikka alueelliseksi kokeiluksi. Pidän silti hyvänä sitä, että hallituksen esitysluonnosta on perusteluissa verrattu myös kokeilulainsäädäntöön.

Näkemykseni mukaan yhdenvertaisuusnäkökulmat ovat ehdotuksen kannalta keskeisiä siksi, etteivät kaikki halukkaat välttämättä pääsisi testiympäristöihin. Testiympäristön hakijoiden valinta- ja kelpoisuusperusteista säädetään kuitenkin komission täytäntöönpanosäädöksissä, eikä niihin sisältyne kansallista liikkumavaraa. Syrjimättömyysvaatimusten täyttymisen arviointi ei siten tarkalleen ottaen ole mahdollista hallituksen esitysluonnoksen valossa.

Syrjimättömyysvaatimuksen kannalta yhdyn kuitenkin hallituksen esityksessä ilmaistuun näkemykseen siitä, että yleinen sääntelyn testiympäristö mahdollistaisi sen, että kaikkia

tekoälyasetuksen soveltamisalaan kuuluvia tekoälyjärjestelmiä voitaisiin testata sääntelyn testiympäristössä. Yleinen sääntelyn testiympäristö edistäisi toimijoiden syrjimättömyyttä myös sikäli, sillä testiympäristön toiminnasta ei rajattaisi pois tietyllä sektorilla tai maantieteellisellä alueella toimivia toimijoita sektorikohtaisiin testiympäristöihin nähden.

Tiedonluovutusoikeudet

Ehdotetussa 11 d § 1 momentissa säädettäisiin, että Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot testattavasta hankkeesta muille viranomaisille, jos hankkeeseen liittyy kyseisen viranomaisen valvonnan alaa koskevia kysymyksiä, Liikenne- ja viestintäviraston neuvonnan antamiseksi toimijalle ennen hakemista sääntelyn testiympäristöön tai päätöksen tekemiseksi toimijan hyväksymisestä sääntelyn testiympäristöön.

Momentin ensimmäinen osa on muotoiltu tavanomaiseen tiedonluovutuksia viranomaiselta toiselle säätelevään muotoon. Koska tiedon luovuttaminen on sidottu välttämättömyyteen, täyttää se myös perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetun vaatimuksen. Sen sijaan toinen ja kolmas osa herättävät kysymyksiä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että jälkimmäisissä on kyse siitä, että Liikenne- ja viestintävirastolla on tarve saada muilta viranomaisilta tietoja neuvonnan antamiseksi tai päätöksen tekemiseksi ja ilmeisesti tämän tiedon saamiseksi Liikenne- ja viestintäviraston on myös tarpeen luovuttaa salassapidettäviä tietoja. Sääntelyn tavoite on järkeen käypä, mutta sääntelytekniikka pykälätasolla epäselvä. Ministeriön tulisi vielä harkita momentin muotoilua. Kysymyksiä herättää myös 1 momentin suhde 3 momenttiin, jossa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston tiedonluovutusoikeudesta markkinavalvontaviranomaiselle, mukaan lukien toisen EU:n jäsenvaltion markkinavalvontaviranomaiselle.

Yleisesti hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun tiedonluovutussääntelyn yhteydessä ei käy kovin selvästi ilmi, mitä salassapidettävien tietojen luovutuksia sääntelyllä ensisijaisesti tavoitellaan. Kyse lienee ainakin liikesalaisuuksista ja henkilötiedoista, mutta tätä olisi hyvä selostaa perusteluissa.

Henkilötietojen jatkokäsittely

Luvussa 12.3.3 tarkastellaan kootusti henkilötietojen jatkokäsittelyä tiettyihin yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi. Kyse on siitä, että tekoälyasetuksen 59 artikla jättää kansallista liikkumavaraa tietyistä jatkokäsittelyyn liittyvistä yksityiskohdista säätämiseen. Sääntelyä ehdotetaan 11 g §:ään.

Perusoikeusnäkökulmasta oleellinen on tässä yhteydessä henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, jota tarkastellaan luvussa 12.3.3. Henkilötietojen käyttötarkoitusten laajentaminen ja toissijaisen käytön mahdollistaminen on useissa vireillä olevissa lainsäädäntöhankkeissa pohdinnassa. Tässä hallituksen esityksessä voisi vielä tarkastella sitä, miten nyt ehdotettava sääntely suhtautuu henkilötietojen jatkokäsittelyyn lainvalvonta- ja rikosasioissa yleisesti Suomessa säädettyyn. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei nyt ehdotettava sääntely muodosta sellaista poikkeusta, jolla muussa lainsäädännössä asetettuja reunaehtoja henkilötietojen käsittelylle voidaan kiertää.

Hallituksen esitysluonnoksessa jätetään säätämättä oikeusperusta erityisten henkilötietoryhmien jatkokäsittelyyn. Tämä on nähdäkseni perusoikeusmyönteinen ratkaisu, sillä erityiset henkilötiedot edellyttävät erityistä suojelua sekä EU-oikeuden että kansallisen lainsäädännön ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan. Näin ollen on perusteltua, että hallituksen esitysluonnoksen mukaan silloin, kun erityisiä henkilötietoryhmiä halutaan jatkokäsitellä tekoälyasetuksen 59 artiklan mukaisesti, tulee siitä joka kertaa säätää kansallisessa lainsäädännössä erikseen. Toisaalta voidaan todeta, että tätä kautta tekoälyjärjestelmiä koskeva sääntely (ja tietosuojasääntely) saattaa tulevaisuudessa muodostua hyvinkin pirstaloituneeksi ja entistä sekavammaksi.

Sääntelyteknisesti 11 g §:ssä valittu ratkaisu ei nähdäkseni ole kaikkein selkein. Sen 1 momentissa säädettäisiin, että rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin tarkoituksiin henkilötietoja käsittelevät toimivaltaiset viranomaiset saavat tekoälyjärjestelmien tarjoajana tai mahdollisena tarjoajana toimiessaan käsitellä sääntelyn testiympäristössä muihin tarkoituksiin laillisesti kerättyjä henkilötietoja tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi, kouluttamiseksi ja testaamiseksi, kun tavoitteena on rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelu tai tällaisten uhkien ehkäisy. Teksti on osittain samaa kuin tekoälyasetuksen 59 artiklan 2 kohdassa, jolloin viittaus voisi olla selkeämpi ratkaisu.

Sisällöllisesti mielenkiintoisempi kysymys on kuitenkin se, miten hallituksen esitysluonnoksessa hahmotetaan ne kotimaiset viranomaiset, joihin tekoälyasetus yleisesti ja sääntelyn testiympäristöjä koskeva sääntely erityisesti soveltuu. EU-oikeudessa asetuksen soveltamisalasta on 2 artiklalla rajattu ulos kansallinen turvallisuus ja sotilaalliseen tai puolustukseen tarkoitetut järjestelmät. Lainvalvonta ja yleinen turvallisuus sen sijaan kuuluvat asetuksen soveltamisalaan. Viittauksella tietosuojalain 1 §:n 1 momentissa lueteltuihin toimivaltaisiin viranomaisiin saavutetaan se, että testiympäristöjä koskeva sääntely soveltuisi vain lainvalvontaa ja kansallista turvallisuutta hoitaviin viranomaisiin. Viittaus rikosasioiden tietosuojalakiin on tästä syystä selkeästi perusteltu ratkaisu, sillä se jättää sotilaallisen käytön

selkeämmin ulkopuolelle kuin esimerkiksi tietosuojalaki, joka soveltuu myös sellaiseen toimintaan, johon EU-oikeus ei sovellu, esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen.

Silti lienee syytä kiinnittää huomiota siihen, minkälaisia järjestelmiä 11 g §:ssä ehdotetut viranomaiset voisivat testiympäristöissä testata. Kotimaisen lainsäädännön tietosuojaa koskevista sääntelyratkaisuista johtuen on huomattava, että tietyt viranomaiset tulevat tekoälyasetuksen soveltamisalaan silloin, kun ne hoitavat lainvalvontaan ja yleiseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, mutta samat viranomaiset eivät tule soveltamisalan alle silloin, kun ne hoitavat kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Järjestelmät sen sijaan voinevat olla sellaisia, että niissä tavoitellaan molempia. Selkeyden vuoksi hallituksen esityksessä tulisi ottaa kantaa siihen, voivatko viranomaiset testata tällaisia monikäyttöjärjestelmiä testiympäristöissä. Lisäksi tulee yleisesti täsmentää se, voisiko testiympäristöissä testata järjestelmiä kansallisen turvallisuuden suojelua varten sillä perusteella, että ne ovat tekoälyasetuksen soveltamisalan ulkopuolella, vai tarkoittaako soveltamisalan ulkopuolelle jääminen sitä, että niitä ei voisi testata.

Huomionarvoinen lienee myös se 11 g §:n yksityiskohta, että lainvalvonta- ja rikosasioihin liittyvien järjestelmien testaaminen testiympäristössä olisi ilmeisesti mahdollista vain viranomaisille. Yksityiset toimijat eivät voisi testata tällaisiin tarkoituksiin käytettäviä järjestelmiä testiympäristöissä.

Tietosuojan näkökulmasta lienee tarpeen määrittää hallituksen esityksessä se, mitä 11 g §:ssä tarkoitetaan ilmaisulla ”muihin tarkoituksiin laillisesti kerättyjä henkilötietoja” tässä yhteydessä. Voivatko testauksessa kerätyt henkilötiedot olla kerätty mihin tahansa lailliseen tarkoitukseen? Entä tuleeko niiden olla sen viranomaisen keräämiä, joka järjestelmää testaa? Mikäli viranomainen voi käyttää testaamiseen muiden viranomaisten keräämiä henkilötietoja, on henkilötietojen rajoitukseen liittyvä problematiikka vakavampi.

Ehdotettavan 11 g §:n 2 momentissa säädettäisiin, että edellä 1 momentissa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tekoälyasetuksen 59 artiklan 1 kohdan b–e, g, i ja j alakohtaa sekä mitä rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään. Henkilötietojen käsittelyä koskevien lokitietojen säilyttämisestä säädetään edellä 11 f §:ssä. Säännöskohtaisissa perusteluissa selostetaan kyllä, miksi pykälässä viitataan vain 59 artiklan 1 kohdan tiettyihin alakohtiin, mutta selostuksesta huolimatta asia on hyvin vaikeaselkoinen.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan muun muassa, että ehdotetussa pykälässä ei viitattaisi asetuksen 59 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisiin aloihin, koska ne eivät koske lainvalvontaviranomaisen toimintaa. 1 kohdan a alakohdan i kohta koskee kuitenkin myös yleistä turvallisuutta, jolloin kyseeseen voi tulla myös lainvalvontaviranomaisen toiminta. Tätä seikkaa tulisi vielä selostaa perusteluissa.

Mitä tulee 59 artiklan jättämään kansalliseen liikkumavaraan, on myös otettava huomioon 2 kohtaan sisältyvä säännös siitä, että sääntelyllä mahdollistettavan henkilötietojen käsittelyn on tapahduttava samoin kumulatiivisin edellytyksin kuin edellä 1 kohdassa tarkoitetaan. Selkeyden vuoksi voisi olla hyvä vielä selostaa selkeämmin se, millä tavoin ehdotettu 11 g §:n muotoilu, jossa viitataan vain joihinkin 59 artiklan 1 kohdan alakohtiin varmasti toteuttaa tätä vaatimusta. Esimerkiksi alakohta f herättää kysymyksen, mikä on se lainsäädäntö, joka toteuttaa vaatimusta siitä, että testiympäristössä tapahtuva henkilötietojen käsittely ei johda rekisteröityihin vaikuttaviin toimenpiteisiin tai päätöksiin.

Yksityiskohtana todettakoon, että luonnoksen 11 g §:n 1 momentin muotoiluun on jäänyt virhe rikosasioiden tietosuojalain koko nimen kohdalle.

Asetuksenantovaltuudet

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle. Ne ovat varsin laajoja ja nähdäkseni jossain määrin epätäsmällisiä. Asetuksenantovaltuudet on perusteltu luvussa 12.7 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen muun muassa sillä perusteella, että tekoälyasetuksen toimeenpano on niin aikaisessa vaiheessa, ettei kaikista viranomaisten tehtävistä voida vielä säätää. Lisäksi perusteluissa todetaan, että asetuksenantovaltuuksista säätäminen olisi tarpeellista myös siitä syystä, että esityksen valmisteluhetkellä komissio ei ole antanut tekoälyasetuksen 58 artiklassa tarkoitettuja täytäntöönpanosäädöksiä sääntelyn testiympäristöjen yksityiskohtaisista järjestelyistä. Vaikka nämä syyt ovatkin käytännössä ymmärrettäviä, voidaan kysyä, täyttävätkö hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetut asetuksenantovaltuudet perustuslain asettamat vaatimukset.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin nojalla tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Hallituksen esityksen perusteluissa on arvioitava sitä, säädettäisiinkö yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista asetuksilla.

Lähtökohtaisesti perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä perusteilla tarkoitetaan muun muassa pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (PeVL 67/2022 vp, s. 5). Hallituksen esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että asetuksilla säädettäisiin valtionhallinnon toimielinten tehtävistä.

Huomionarvoinen on myös perustuslakivaliokunnan kanta siitä, että kun asetuksenantajan toimivaltaa rajoittaa lakiehdotuksen niukkojen säännösten lisäksi Euroopan unionin

lainsäädäntö, tulisi laissa asetuksenantovaltuutusta täsmentää vähintään viittaamalla asian kannalta merkitykselliseen EU-lainsäädäntöön (PeVL 90/2022 vp, s. 5).

Ehdotettu sääntely asetuksenantovaltuuksista vaikuttaisi olevan jännitteisessä suhteessa perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa. Hallituksen esitystä on ensisijaisesti muokattava. Jos hallitus kuitenkin ehdottaa tämän kaltaista sääntelyä, tulee hallituksen esitykseen sisällyttää kannanotto perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri — Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos — Susanna Lindroos-Hovinheimo