

LA/Anniina Alaluusua-Listola
RE/Jan Pesonen

28.11.2024

Työ- ja elinkeinoministeriö
Lausuntopalvelu

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Eläketurvakeskukselta lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 2.8.2025 alkaen.

Tavoitteena on toimeenpanna EU:n tekoälyasetus, joka edellyttää täydentävien ja täsmentävien säännösten antamista. Tekoälyjärjestelmien valvonta säädettäisiin tiettyjen markkinavalvontaviranomaisten tehtäviksi.

Finanssivalvonta valvoisi asetuksen III liitteen 5 kohdan c alakohdan mukaisia suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi luonnollisia henkilöitä koskevaan riskinarviointiin ja hinnoitteluun sairaus- ja henkivakuutusten tapauksessa. Lisäksi Finanssivalvonta valvoisi a alakohdan mukaisia suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi viranomaisen toimesta tai viranomaisen 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, silloin kun työttömyys- ja vakuutuskassat, vahinkovakuutusyhtiöt tai eläkelaitokset ottavat käyttöön tai käyttävät kyseisiä tekoälyjärjestelmiä. Asetuksen johdanto-osassa viitataan myös sosiaaliturvaetuuksiin, joilla taataan suoja mm. sairauden, työtapaturman ja vanhuuden varalta sekä työpaikan menetyksen yhteydessä.

Myös Valvira valvoo suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi viranomaisen toimesta tai viranomaisen 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. Valvira ei kuitenkaan valvo niitä järjestelmiä, jotka on säädetty Finanssivalvonnan valvottavaksi.

Laissa eräistä tekoälyjärjestelmien valvonnasta määriteltäisiin, millä perusteella eri toimijoille (mm. suuririskisen tekoälyjärjestelmän tarjoaja, maahan-tuoja, käyttäjä) voitaisiin määritellä hallinnollinen seuraamusmaksu.

LA/Anniina Alaluusua-Listola

RE/Jan Pesonen

28.11.2024

Lausuntopyynnön kysymykset

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Eläketurvakeskus pitää ehdotettuja muutoksia pääosin tarkoituksenmukaisina, mutta ehdottaa joiltakin osin täsmennyksiä ehdotusten perusteluihin.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

-

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

Tekoälyasetuksen mukaan suuririskisiä ovat tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi sen arviointiin, ovatko luonnolliset henkilöt oikeutettuja välttämättömiin julkisen avun etuuksiin sekä tällaisten etuuksien myöntämiseen, vähentämiseen, peruuttamiseen tai takaisin perimiseen. Eläketurvakeskuksen mielestä on tärkeää, että suuririskisen tekoälyjärjestelmän määrittely on yksiselitteistä sen osalta, mitä pidetään välttämättömien julkisten avun etuuksien myöntämisellä, vähentämisellä, peruuttamisella ja takaisinperinnällä ja koskeeko tämä välillisesti myös työeläkevakuuttamista. Asetuksessa vakuuttaminen mainitaan suuririskisenä vain sairaus- ja henkivakuutuksen riskinarvioinnissa ja hinnoittelussa.

Jos asetuksen säännöstä tulkitaan sanamuodon mukaan, vain etuuksien myöntäminen tai hylkääminen on suuririskistä. Muut työeläkealan tehtävät kuten esimerkiksi työeläkevakuutusten myöntäminen, YEL-työtulopäätösten tekeminen, lakien soveltamisalaa koskevat rajanvetopäätökset, vakuuttamisen valvonnan pakkovakuutus päätökset, A1-todistusten myöntäminen ja eläkepäättösten yhteenveto kansainvälisissä tilanteissa jäisivät suuririskisten tekoälyjärjestelmien sääntelyn ulkopuolelle. Eläketurvakeskuksen mielestä tekoälyasetuksen sanamuotoa ei tulisi laajentaa kansallisesti etuuksia koskevista päätöksistä myös työeläkevakuuttamista koskeviin päätöksiin. Eläketurvakeskus tekee julkisen avun etuuden päätöksiä siinä tilanteessa, kun Eläketurvakeskus antaa hylkäyspäätöksen sillä perusteella, että henkilöllä ei ole ollenkaan työeläkevakuutettavia ansioita.

Nykyisin Finanssivalvonta valvoo yksityisiä eläkelaitoksia, mutta ei Eläketurvakeskuksen toimintaa muutoin kuin Eläketurvakeskuksen talouden osalta. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että Eläketurvakeskus noudattaa lakia ja täyttää velvollisuutensa julkista tehtävää hoitaessaan. Ehdotetussa sääntelyssä eläkelaitosten julkisen avun etuuksien myöntämiseen liittyviä suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä valvoisi Finanssivalvonta. Muiden kuin eläkelaitosten, työttömyys- ja vakuutuskassojen ja

LA/Anniina Alaluusua-Listola
RE/Jan Pesonen

28.11.2024

vahinkovakuutusyhtiöiden julkisen avun etuuksien myöntämiseen liittyviä suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä valvoisi Valvira.

Koska Eläketurvakeskus ei ole eläkelaitos, Eläketurvakeskuksen suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä valvoisi Valvira. Eläketurvakeskus nostaa esiin, että Valviran muut valvottavat ovat hyvin erityyppisiä verrattuna Eläketurvakeskukseen. Eläketurvakeskus toimii työeläkejärjestelmän yhteiselimenä. Eläketurvakeskuksen tehtävänä on antaa suosituksia työeläkelakien soveltamisesta ja tarjota asiantuntijaneuvontaa. Eläketurvakeskus valvoo vakuuttamisvelvollisuutta ja osallistuu työeläketurvan kehittämiseen tuottamalla matemaattisia laskelmia, selvityksiä, tutkimuksia ja tilastoja. Eläketurvakeskus yhdessä eläkelaitosten kanssa ottaa käyttöön, kehittää ja ylläpitää työeläkejärjestelmän yhteisiä tietojärjestelmiä. Työeläkealan yhteisillä tietojärjestelmillä on vaikutuksia luonnollisten henkilöiden oikeuksiin julkisen avun etuuksiin, vähentämiseen, peruuttamiseen tai takaisin perimiseen.

Ehdotettu markkina- ja valvonnan työkäyttö Valviran ja Fivan välillä voi Eläketurvakeskuksen mielestä johtaa päällekkäiseen tai vaikeaselkoiseen hallintoon, mikäli vastuurajat ja valvontakohteet eivät ole selkeästi määriteltyjä. Selkeyden vuoksi voisi olla hyvä, että kaikki työeläkealan suuririskiset tekoälyjärjestelmät kuuluisivat saman valvontaviranomaisen toimivaltaan.

Eläketurvakeskus on työeläketurvan ja kehittämisen yhteiselin, jolla on julkisia hallintotehtäviä. Näistä osaan liittyy julkisen vallan käyttöä. Eläketurvakeskus ei ole viranomainen. Eläketurvakeskuksen julkiset hallintotehtävät on lueteltu Eläketurvakeskuksesta annetun lain 2 §:n 2 momentissa. Hallituksen esityksessä 45/2005 Eläketurvakeskuksen todetaan olevan yhteisö, joka rinnastetaan muun muassa julkisuuslakia sovellettaessa julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin, jotka eivät kuitenkaan kuulu valtioonhallintoon. Eläketurvakeskuksen todetaan päättävän lain nojalla yksityisen henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista eli käyttävän julkista valtaa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 30/2005 todennut, että Eläketurvakeskus ei ole viranomainen, joten kyse on julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tekoälyasetuksessa (art. 49 ja 26 kohta 8) säädetään viranomaisille suuririskisten tekoälyjärjestelmien rekisteröintivelvoite myös siinä tapauksessa, että viranomainen katsoisi, että se käyttää suuririskistä tekoälyjärjestelmää vain avustavassa tehtävässä. Eläketurvakeskuksen mielestä sitä ei pidetä asetuksessa tarkoitettuna viranomaisena.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi, että seuraamusmaksua ei määrättäisi itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ”seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, kuntayhtymälle, hyvinvointialueelle, hyvinvointiyhtymälle, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan

LA/Anniina Alaluusua-Listola
RE/Jan Pesonen

28.11.2024

virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille. Säännös vastaisi muotoilultaan tietosuojalain 24 §:n 4 kohtaa. Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksen kohdalla katsonut, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöisesti ongelmatonta.” Eläketurvakeskus katsoo, että tässä sääntelyssä sitä ei voida pitää itsenäisenä julkisoikeudellisena laitoksena, joten Eläketurvakeskukselle seuraamusmaksu voitaisiin määrätä.

Tekoälyasetuksessa tarjoajalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka kehittää tai kehityttää tekoälyjärjestelmän tai yleiskäyttöisen tekoälymallin ja saattaa sen markkinoille tai ottaa tekoälyjärjestelmän käyttöön omalla nimellään tai tavaramerkillään joko maksua vastaan tai maksutta. Käyttönottajalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta tahoa, joka käyttää valvonnassaan olevaa tekoälyjärjestelmää. Samaa terminologiaa käytetään ehdoteuissa lainmuutoksissa. Asetuksen mukaan käyttönottajaa pidetään tarjoajana, kun se laittaa nimensä tai tavaramerkkinsä suuririskiseen tekoälyjärjestelmään, tekee jo markkinoille saatettuun tai jo käyttöön otettuun suuririskiseen tekoälyjärjestelmään merkittävän muutoksen tai muuttaa tekoälyjärjestelmän käyttötarkoituksen suuririskiseksi.

Roolien määrittelyitä olisi hyvä täsmentää. Eläketurvakeskuksen mielestä tulisi määritellä tarkemmin, missä vaiheessa ylittyy raja siitä, että valmista tekoälyjärjestelmää on räätälöity tai kehitytetty merkittävästi niin, että kehityttäjä muuttuu käyttönottajasta tarjoajaksi. Esimerkiksi jos Eläketurvakeskus tai eläkeoimialan yhteisiä järjestelmiä kehittävä ja ylläpitävä Arek Oy räätälöi tarjoajan tekoälyjärjestelmää omiin tarpeisiin tai yhteisiin järjestelmiin, muuttuvatko he tällöin käyttönottajasta tarjoajaksi?

Lausuntonne koskien pykälää

-

Muut kommentit HE-luonnoksesta

Hallintolain mukaan automaattinen päätöksenteko on mahdollista, kun se perustuu ihmisen etukäteen määrittelemiin sääntöihin. Nykyisellään hallintolaki siten estää tekoälyn käyttämisen automaattisessa päätöksenteossa. Eläketurvakeskuksen mielestä tekoälyasetuksesta tai hallituksen esityksessä ei tule esille tekoälyn käytön mahdollisuudet automaattisessa päätöksenteossa silloin, kun täytetään asetuksessa säädetyt suuririskisten tekoälyjärjestelmien vaatimukset tai kun kyseessä ei ole suuririskinen tekoälyjärjestelmä sen

LA/Anniina Alaluusua-Listola
RE/Jan Pesonen

28.11.2024

avustavan roolin vuoksi. Tästä näkökulmasta tekoälyn soveltamista automaattisen päätöksentekoon tulisi selvittää erikseen ja tarkemmalla tasolla.

Jos organisaationne toimii tiedonhallintalain (906/2019) tarkoittamana tiedonhallintayksikkönä, mitkä ovat näkemyksenne hallituksen esityksen luonnoksen 4.2.6. kappaleeseen ”Tiedonhallinnan muutosvaikutukset” organisaationne koskevan tiedonhallinnan osalta?

Tiedonhallintalain 4 §:n mukaan Eläketurvakeskus ei ole tiedonhallintayksikkö. Säännöstä kuitenkin sovelletaan Eläketurvakeskuksen toimintaan silloin, kun Eläketurvakeskus käyttää julkista valtaa. Kysymyksessä mainitussa hallituksen esityksen kappaleessa viitataan tiedonhallintalain 8 §:n 2 momenttiin ja 5 §:n 3 momenttiin, joita ei sovelleta Eläketurvakeskuksen toimintaan silloinkaan, kun Eläketurvakeskus käyttää julkista valtaa. Sen sijaan tiedonhallintalain 17 §:ää lokitiedoista sovelletaan Eläketurvakeskuksen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Mainitussa hallituksen esityksen kappaleessa kerrotaan asetuksen vaatimuksesta käyttöönottajille ja erityisesti siitä, että tekoälyjärjestelmään syötettävien tietojen tulee olla merkityksellisiä ja riittävän edustavia sekä siitä, että tekoälyjärjestelmän automaattisesti tuottamat lokitiedot on säilytettävä tekoälyjärjestelmän käyttötarkoitukseen nähden asianmukaisen ajanjakson ajan, kuitenkin vähintään kuuden kuukauden ajan. Eläketurvakeskus toteaa, että sen tiedonhallintaa koskevassa hankkeessa tulee ottaa huomioon lain mukaiset tekniset vaatimukset mm. lokitiedoista.

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

Yleisesti Eläketurvakeskus toteaa, että säännöksiensä epätarkkuus voi jarruttaa tekoälyn käyttämisen innovointia, kun ei ole tarkkaan selvillä, mitä voi tehdä ja mitä ei.

Eläketurvakeskus

Karoliina Kiuru

Maijaliisa Takanen