



Muistio

29.11.2024

VN/17593/2024
VN/17593/2024-VM-16

VM; Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Valtiovarainministeriö kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä mahdollisuudesta antaa hallituksen esityksen luonnoksesta lausunto, ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleisesti hallituksen esityksestä

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna EU:n tekoälyasetus siltä osin kuin kansallinen toimeenpano edellyttää täydentävien säännösten antamista. Valtiovarainministeriö on päässyt osallistumaan hallituksen esityksen valmisteluun työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa työryhmässä. Valtiovarainministeriö pitää hallituksen esitystä kannatettavana, ja katsoo sen olevan pääosin hyvin ja yksityiskohtaisesti valmisteltu. Lausunnossa todetaan jäljempänä tarpeita tarkennuksiksi tiettyjen seikkojen osalta.

EU:n tekoälyasetuksen tarkoituksena on ehkäistä tekoälyjärjestelmistä ja niiden käytöstä aiheutuvien riskien syntyä ja toteutumista tuomalla erityisesti suuririskiset tekoälyjärjestelmät EU:n markkinavalvontajärjestelmän piiriin. Suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä olisivat varsinkin monet julkisen hallinnon käytössä olevat tai käyttöön tulevat järjestelmät, joskin riskin taso riippuu myös järjestelmän käyttövasta, eikä vain käyttötarkoituksesta. Lisäksi eräät tekoälyn käyttötavat kielletäisiin kokonaan, ja eräisiin tekoälyn käyttötapoihin kohdistuisi avoimuusvelvoitteita.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Laissa nimettäisiin muun muassa toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset ja ilmoittamisesta vastaavat viranomaiset. Markkinavalvonta on järjestetty Suomessa tuotesektorikohtaisesti usean markkinavalvontaviranomaisen tehtäväksi. Suomen markkinavalvontaviranomaiset toimivat yhteensä seitsemän ministeriön hallinnonalalla, ja markkinavalvontaa hoitavat pääosin ministeriöiden ohjaamat virastot. Valtiovarainministeriö pitää kannatettavana lähtökohtaa, jossa tekoälyasetuksen valvontatehtävät osoitettaisiin niin pitkälle kuin mahdollista nykyisille markkinavalvontaviranomaisille ja muille viranomaisille, joilla on uusien tehtävien kanssa synergistisiä valvontatehtäviä, kuten Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. Valtiovarainministeriö katsoo, että tekoäly on tullut yhteiskuntaan jäädäkseen, ja että valvontaviranomaisten olisi joka tapauksessa kehitettävä tekoälyyn liittyvää asiantuntemustaan

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

tekoälyasetuksesta riippumatta. Samalla asetuksesta syntyvien valvontatehtävien resursointi voisi olla mahdollista priorisoimalla ja järjestämällä uudelleen olemassa olevia tehtäviä, tai antamalla täydennyskoulutusta nykyisille virkamiehille.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettävän markkinavalvontaviranomaisten toimivallasta määrätä seuraamuksia tiettyjen laissa yksilöityjen asetuksen säännösten rikkomisesta sekä seuraamusmaksulautakunnasta, jolla olisi toimivalta määrätä seuraamusmaksu asetuksen säännösten rikkomisesta, kun esitettävä seuraamusmaksu olisi huomattavan suuri. Valtiovarainministeriö pitää tätä NIS2-direktiivin (EU) 2022/2555 toimeenpanon yhteydessä niin ikään omaksuttua ratkaisua perusteltuna (ks. HE 57/2024 vp).

Vaikutukset julkisen hallinnon digitalisaatioon ja tiedonhallintaan

EU:n tekoälyasetus on merkkipaalu tekoälyn hyödyntämisen julkisessa hallinnossa osalta, koska säädöksellä on luotu tekoälyn kehittämisen ja käytön sääntelykehikko. Säädös ei vastaa kaikkiin kansallisiin tarpeisiin esimerkiksi hallinnon lainalaisuuden ja virkavastuun toteutumisen osalta, mutta jo olemassaolollaan se tuo varmuutta siitä, että EU ei ole lähivuosina antamassa uuttakaan sääntelyä. Säädöksessä pidetään useita julkisen hallinnon käyttötapauksia suuririskisinä, mikä ei kuitenkaan tarkoita, että nämä käyttötapaukset olisi kielletty. Julkisten palveluiden laatua ja tuottavuutta voidaankin lähitulevaisuudessa kehittää tekoälyn avulla ja tekoälysäädöksen antamisessa puitteissa merkittävästi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa painopiste on suuririskisten järjestelmien valvonnan kansallisessa järjestämisessä, ja valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että kansallinen valvontajärjestelmä on toimiva niin, että tekoälyn hyödyntämiselle ei synny ylimääräisiä hallinnollisia esteitä tai turhaa hallinnollista taakkaa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esityksen luonnokseen sisältyy julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 8 §:n mukainen mainitun lain 5 §:ssä tarkoitettu muutosvaikutusten arviointi. Valtiovarainministeriöllä ei ole asiantuntemusta ottaa kantaa arvioinnin varsinaisen sisältöön. Arviointia voi olla jatkovalmistelussa vielä tarpeen syventää viranomaisten, joille uusia tehtäviä ehdotetaan, tietojen pohjalta. Valtiovarainministeriö muistuttaa, että niiden viranomaisten, joiden tehtävät muuttuvat ehdotettavan sääntelyn johdosta, voi olla tarpeen tehdä omalta osaltaan myös muutosvaikutusten arviointi ja tarvittaessa ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin tiedonhallintamallin päivittämiseksi.

Vaikutukset Tullin toimintaan

Valtiovarainministeriön hallinnonalalla Tulli toimii markkinavalvonta-asetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaisena ulkorajaviranomaisena, joka vastaa EU:n markkinoille tulevien tuotteiden ulkorajavalvonnasta. Tullilla on siis kokemusta ja asiantuntemusta markkinavalvontaan liittyvistä tehtävistä ja siihen liittyvästä eri viranomaisten kanssa tehtävästä yhteistyöstä.

Esityksessä Tullille ehdotetaan tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaan liittyviä uusia valvontatehtäviä. Valtiovarainministeriö toteaa näiltä osin, että Tullille ja muillekin viranomaisille ehdotetut tekoälyjärjestelmien valvontaan liittyvät uudet tehtävät voivat vaatia Tullilta ja muilta viranomaisilta uutta asiantuntemusta ja osaamista.

Mahdollinen tarve lisäresursseille on tuotu selvästi esiin myös hallituksen esitysluonnoksen pääasiallisia vaikutuksia koskevassa osiossa sivulla 87, jossa todetaan:

”Yhteistä kuitenkin kaikille viranomaisille on, että tekoälyyn keskittyvät valvontatehtävät ovat uusi vastuualue. Lisäksi on syytä huomioida, että viranomaisten toiminta ei rajoitu pelkkään jälkikäteiseen valvontaan, vaan asetuksen tehokas täytäntöönpano edellyttää muun muassa neuvontaa ja sidosryhmäyhteistyötä, joissa tarvitaan tekoälyosaamista. Valmiuden luominen voi edellyttää resursseja muutoksen

toteuttamiseen kertaluonteisesti, esimerkiksi tietojärjestelmäkehittämiseen tai henkilöstön koulutukseen liittyen.”

Tulli on hallituksen esityksen valmistelun aikana todennut, että Tullin tehtävät ovat viime aikoina lisääntyneet merkittävästi haastavan ja arvaamattoman toimintaympäristön sekä uuden EU-lainsäädännön vaatimusten takia. Tulli on joutunut tekemään merkittäviä priorisointeja tehtäviensä osalta. Tämän haastavan tilanteen takia Tulli on linjannut, ettei sillä ole edellytyksiä ottaa vastaan uusia tehtäviä ilman, että niille samalla osoitetaan tarvittavat lisäresurssit. Valtiovarainministeriö toteaa, että nämä esityksen resurssivaikutukset Tullin valvontasektorille ja niihin liittyvät Tullin huolet, erityisesti tuoteturvallisuusyksikön ja Tullilaboratorion resurssien osalta, olisi otettava esityksen jatkovalmistelussa tarkemmin huomioon. Arvioinnissa olisi myös otettava huomioon Tullin valvottavaksi ehdotettujen tekoälyjärjestelmien erityispiirteet ja markkinatilanne sekä se, että monet suuririskiset tekoälyjärjestelmät eivät välttämättä ole fyysisiä tuotteita tai niiden osia, vaan esimerkiksi ohjelmistoja.

Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tekoälyasetuksen I liitteen A jakson 2 kohdassa tarkoitetun unionin yhdenmukaistamislainsäädännön nojalla annetun lelujen turvallisuudesta annetun lain (lelulaki, 1154/2011) soveltamisalaan kuuluvien suuririskisten tekojärjestelmien osalta Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimisi markkinavalvontaviranomaisena yhdessä Tullin kanssa. Valtiovarainministeriö toteaa näiltä osin, että Tulli toimii nykyisellään lelujen osalta markkinavalvontaviranomaisena lelulain 56 §:n mukaisesti. Mikäli Tulli nimetään ehdotuksen mukaisesti markkinavalvontaviranomaiseksi myös tekoälyominaisuuksien osalta yhdessä Tukesin kanssa, tulisi Tullin toimivaltaa sekä Tullin ja Tukesin välistä tehtäväjakoa lelujen älyominaisuuksien valvontaan liittyen selkeyttää ja täsmentää, sekä arvioida tarkemmin sitä, missä tilanteissa tai kuinka usein lelu voisi ylipäätään tulla nimenomaan lelulain mukaisen valvonnan piiriin.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen nykytilaa ja sen arviointia koskevan luvun lainvalvontaviranomaisia koskevassa jaksossa 3.4.8 Tullin lainvalvontaan liittyvien tehtävien kuvaaminen on jäänyt varsin vähäiseksi ja jaksossa kuvataan enemmän Tullin hallinnollisia tehtäviä. Tulli on myös esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen. Tullin lainvalvonnallisia tehtäviä voisi tuoda vahvemmin esiin viittaamalla esimerkiksi Tullin rikostorjunnasta annetun lain (623/2015) säännöksiin Tullin toimivallasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista tullirikostorjunnassa.

Vaikutukset Finanssivalvonnan toimintaan

Valtiovarainministeriö kannattaa sitä, että Finanssivalvonta vastaisi tekoälyasetuksen III liitteen 5 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen tekoälyjärjestelmien markkinavalvonnasta, eli Finanssivalvonnan vastuulle kuuluisivat tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväiksi luonnollisia henkilöitä koskevaan riskinarviointiin ja hinnoitteluun sairaus- ja henkivakuutusten tapauksessa. Valtiovarainministeriö kannattaa myös sitä, että tietosuojavaltuutetun vastuulle kuuluisivat III liitteen 5 kohdan b alakohdan mukaiset tekoälyjärjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi luonnollisten henkilöiden luottokelpoisuuden arviointiin tai heidän luottopisteytyksensä määrittämiseen, lukuun ottamatta tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi talouspetosten havaitsemiseen.

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että esityksen nykytilan kuvausta tarkennetaan huomioimaan paremmin Finanssivalvonnan muu rooli luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettyjen tekoälyjärjestelmien arvioinnissa. Ehdotuksen nykytilan kuvauksessa voitaisiin tarkentaa, että Finanssivalvonta valvoo osana suorittamaansa rahoitusmarkkinasääntelyn valvontaa mm. luottokelpoisuuden arvioinnissa käytettyjen tekoälyjärjestelmien vaikutuksia luottoriskiä ja maksukyvyttömyysriskiä.

Finanssivalvonnan lisäresurssitarpeeksi on arvioitu tekoälyasetuksen markkinavalvontaviranomaisen tehtävien vuoksi 3–5 henkilötyövuotta. Finanssivalvonta valvoo jo nykyisin tekoälyjärjestelmien käyttöä muun rahoitusmarkkinasääntelyn nojalla. Tekoälyasetus tuo Finanssivalvonnalle lisää valvontatehtäviä, mutta Finanssivalvontaan on jo kertynyt muun

rahoitusmarkkinasääntelyn valvonnan kautta tekoälyyn liittyvää osaamista, jota voitaneen hyödyntää myös tekoälyasetuksen mukaisessa valvonnassa.

Valtiovarainministeriöllä on joitakin sääntelytekniisiä huomioita liittyen luonnoksessa olevaan ehdotukseen Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta. Nämä huomiot on toimitettu työ- ja elinkeinoministeriölle erikseen.

Vaikutukset valtiontalouteen

Esitysluonnoksessa usealle eri viranomaiselle on tulossa uusia valvontatehtäviä. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole pystytty antamaan selkeitä numeraalisia arvioita sen toimeenpanon vaatimista resurssitarpeista. Luonnoksessa todetaan, että kaikkien viranomaisten suuntaa antavat arviot resurssitarpeista ovat olleet mittaluokaltaan yhteensä kymmeniä henkilötyövuosia. Arvioihin kuitenkin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä.

Luonnoksessa todetaan myös, ettei valmistelussa ole katsottu tarpeelliseksi esittää resursointia lisämäärärahaesityksillä valtion vuoden 2025 talousarvioon. Luonnoksessa kuitenkin todetaan, että mikäli uusista valvontatehtävistä aiheutuu lisäresurssitarpeita, ne otetaan huomioon valtiontalouden kehyspäätöksissä ja myöhemmissä valtion talousarvioesityksissä. Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että valmistelussa on huomioitu mahdollisuus ottaa eri viranomaisten lisäresurssitarpeita huomioon vuoden 2026 talousarviovalmistelussa ja erityisistä syistä tarvittaessa vuoden 2025 lisätalousarvioesityksissä, niiltä osin kuin mahdollisesti lisäresurssitarpeet kohdistuvat välttämättömästi jo vuoteen 2025.

Valtiovarainministeriö pitää sinänsä perusteltuna, että valvontatehtävät kohdennetaan muutakin valvontaa jo suorittaville viranomaisille, mikä voi mahdollistaa synergia- ja tehokkuusetuja. Valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että vaikutusarviointi on resurssitarpeiden osalta valitettavan puutteellista, ja sitä tulee täsmentää ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Esitysluonnoksessa mainitaan ikään kuin esimerkinomaisesti kymmenet henkilötyövuodet mutta samalla todetaan arviointiin sisältyvän merkittävää epävarmuutta. Tämä asettaa myös annetun mittaluokan kyseenalaiseksi. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että markkinavalvontaa tehdään riskiperusteisesti, minkä tulisi vähentää lisäresurssitarpeita. Arvioinnissa tulisi myös esittää arvioinnin pohjana olevat oletukset ja laskelmat, esimerkiksi valvottavana olevien tekoälyjärjestelmien ja niiden tarjoajien määristä, sekä määrien kehityksestä tulevana vuosina.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että hallituksen esityksestä tulee käydä ilmi, mitkä sen mahdolliset budjettivaikutukset ovat. Nyt esitysluonnoksessa jätetään auki mahdollisuus esittää lisämäärärahatarpeita, jos niitä sattuisi ilmaantumaan. Tällaista epämääräisyyttä ei hallituksen esitykseen voi sisällyä. Valtiovarainministeriö muistuttaa, että mikäli esityksellä olisi vaikutuksia vuoden 2026 talousarvioesitykseen, olisi kyseessä ns. budjettilakiehdotus, joka tulisi antaa talousarvioesityksen antamisaikataulussa. Siten talousarviovalmistelua ei voi pitää lainvalmistelusta irrallisena osana.

Valtiovarainministeriö muistuttaa vaikeasta valtiontalouden tilanteesta ja hallinnonalojen toimintamenoja koskevista toimintamenoäästöistä. Hallitus on linjannut, että pääsääntöisesti lisätehtävien yhteydessä luovutaan tai tehostetaan olemassa olevia tehtäviä. Esimerkiksi EU-lainsäädännöstä aiheutuvista tehtävistä ja niiden rahoituksesta hallitus linjaa erikseen siten, että ministeriöt valmistelevat tarvittaessa yhdessä neuvotellen ehdotuksen tehtävistä luopumisesta tai tehostamisesta lisätehtäviä vastaavasti. Siten valtiovarainministeriö katsoo lähtökohtana olevan, että esitetty resursointi hoidetaan nykyresurssein, ei lisämäärärahojen turvin. Joka tapauksessa rahoitusta koskevat kysymykset linjataan julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviota koskevissa prosesseissa.

Seuraamukset

Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että julkisen hallinnon toimijoille ei hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetulla tavalla voisi määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja. Tämä perustuisi

VN/17593/2024-VM-16

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: