

Asia: VN/17593/2024

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muun ohella suuririskisten tekoälyjärjestelmien valvonnan hajautettua mallia, jossa Tukesille uudeksi tehtäväksi on esitetty tiettyjen suuririskisten tekoälyjärjestelmien vaatimustenmukaisuuden ja turvallisuuden valvontaa ja siihen liittyviä tehtäviä.

Tukes ei pidä luonnoksessa esitettyä mallia markkinavalvonnan hajauttamisesta tarkoituksenmukaisena.

Sen sijaan tekoälyasetuksen liitteen I jaksossa A listattujen yhdenmukaistamislainsäädännön piiriin kuuluviin tuotteisiin liittyvien suuririskisten tekoälyjärjestelmien valvonta tulisi keskittää yhdelle, tekoälyasetuksen noudattamisen valvonnasta vastaavalle kansalliselle viranomaiselle. Saman keskitetyn markkinavalvontaviranomaisen tulisi valvoa myös sellaisia mahdollisia suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, joiden valvonta ei kuulu muille nimetyille markkinavalvontaviranomaisille. Keskittämistä puoltaa erityisesti 1) keskitetyn mallin kustannustehokkuus ja 2) riittävän viranomaisosaamisen varmistaminen kansallisesti.

Liikenne- ja viestintäviraston ehdotettu koordinaattirooli ja muut nykyiset ja tulevat markkinavalvontatehtävät huomioiden, Tukes pitää tarkoituksenmukaisimpana em. suuririskisten tekoälyjärjestelmien valvontaviranomaisena Liikenne- ja viestintävirastoa, siltä osin, kun niitä ei ole annettu tietosuojaviranomaisen tehtäväksi.

Viitaten edellä lausuttuun, olisi Tukesin toimintaedellytysten kannalta epätarkoituksenmukaista säilyttää Tukesin rooli tekoälyasetuksen markkinavalvojana koskien tekoälyasetuksen liitteen III kohdan 2 tiettyjä kaasualan alasektorin tekoälytuotteita. Energiavirastolle on säädetty keskeinen tehtävä CER-direktiivin toimijoiden valvonnassa ja Tukes pitää tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna kansallisesti keskittää markkinavalvontatehtävät näiltä osin kokonaisuudessaan Energiavirastolle.

Pääasiallisina perusteluina keskitetyille mallille tekoälyasetuksen liitteen I osalta Tukes viittaa 12.8.2024 (Dnro Tukes 8052/00.00.03/2024) työ- ja elinkeinoministeriölle toimittamaansa muistioon, joka sisältää myös alustavan arvion tekoälyasetuksen mukaisten markkinavalvontatehtävien resurssivaikutuksista. Muistion toimittamisen jälkeen on tapahtunut selkeä tilannekuvan muutos, jonka Tukes arvioi aiheuttavan henkilöstöresurssiarvioon merkittäviä muutoksia kaikissa markkinavalvontaviranomaisissa.

Tilannekuvaa on muuttanut uuden EU:n kyberkestävyyssäädöksen (EU) 2024/2847 julkaiseminen EU:n virallisessa lehdessä 20.11.2024. Kyseisen asetuksen täytäntöönpanoa on valmisteltu samanaikaisesti tekoälyasetuksen kansallisen täytäntöönpanon valmistelun kanssa liikenne- ja viestintäministeriössä, ja Tukes on osallistunut tähän valmisteluun. Sen sijaan, että kyberkestävyyssäädös jättäisi kansallista liikkumavaraa markkinavalvontaviranomaisen nimeämiseksi, velvoittaa se nimeämään tekoälyasetusta varten nimetyt markkinavalvontaviranomaiset valvomaan myös kyberkestävyyssäädöksen noudattamista (ks. asetuksen 52.14 artikla). Tämä poikkeaa täysin siitä, miten asiaa on säädöksen valmistelun yhteydessä tulkittu. Nyt hallituksen esitysluonnoksessa tekoälyasetuksen markkinavalvonnan kytkentä kyberkestävyyssäädöksen valvontaan jätetään ainoastaan maininnan varaan (vrt. luonnoksen sivut 11 ja 181), vaikka se liittyy keskeisesti markkinavalvonnan järjestämistä koskevaan arviointiin.

Tukesilla ei ole ennestään laajempaa osaamista kyberturvallisuudesta eikä tekoälyosaaminen takaa kyberturvallisuusasetuksen vaatimia riittäviä kyberturvallisuustaitoja, jotta markkinavalvontaviranomaiset voivat hoitaa kybertuoteasetuksen mukaiset tehtävänsä (vrt. kyberkestävyyssäädöksen 52 artiklan 8 kohta). Kyberturvallisuusosaamista on sen sijaan jo nyt kansallisesti keskitetty liikenne- ja viestintäviraston kyberturvallisuuskeskukseen.

Tukes katsoo, että tämä havainto edellyttää tarkastelemaan uudelleen hallituksen esitysluonnoksessa esitettyä mallia ja erityisesti luonnoksen kappaletta 5.1 Viranomaisvalvonnan toteuttamisen vaihtoehtoista.

Liittyen tekoälyn markkinavalvonnan resurssivaikutuksiin ja riittävän viranomaisosaamisen varmistamiseen, Tukes korostaa, että markkinavalvonnan toteuttaminen hajautetusti vaatii huomattavat lisäresurssit. Asia on jo nyt täysin selvä, vaikka tarkkoja arvioita ei olekaan vielä mahdollista antaa. Finanssivalvonnan 11.11.2024 järjestämässä yhteistyötapaamisessa mahdollisten tulevien tekoälyjärjestelmien valvontaviranomaisten kesken tunnistettiin, että hajautettu malli vaatisi yhteensä arviolta yli 30 htv:n lisäresurssit pelkästään tekoälyasetuksen markkinavalvontaan, jotka kansallisesti olisi tekoälyasetuksen mukaan taattava. Kymmeneen lisähenkilötyövuosiin viitataan myös hallituksen esitysluonnoksen arvioissa ehdotuksen viranomaisvaikutuksista (s. 86). Tämän lisäksi hajautetussa mallissa syntyisi vastaavasti resurssitarve usealle eri viranomaiselle myös kyberkestävyyssäädöksen valvontaan.

Vaikka virastoille kyettäisiinkin osoittamaan lisää määrärahoja uuden henkilöstön palkkaamiseen, virastojen kilpaillessa sekä keskenään että yksityisen sektorin kanssa tällä hetkellä työmarkkinoilla erittäin kysytyistä tekoälyosaajista, on silti olemassa todellinen riski, ettei tarjolla ole riittävästi tekoälyosaajia kuhunkin virastoon markkinavalvontatehtävien alkaessa. Lisäksi ei ole realistista, että virastot lähtisivät palkkatasolla kilpailemaan yksityisen sektorin tai erityisesti toistensa kanssa tekoälyosaajista.

Lisäksi tekoälyjärjestelmien vaatimustenmukaisuuden valvonta (ml. kyberkestävyyssäädöksen vaatimukset) vaatii mahdollisesti huomattaviakin lisäpanostuksia tietojärjestelmiin (tunnistettu

mahdollisuus, että valvonta-aineisto tulee sisältämään turvallisuusluokiteltua materiaalia esim. kriittisen infrastruktuurin ja kyberturvallisuuden näkökulmasta). Hajautetussa mallissa järjestelmät on rakennettava kussakin viranomaisessa erikseen ja kansallisesti on pystyttävä turvaamaan siihen riittävät taloudelliset ja tekniset resurssit.

Todettakoon vielä lopuksi, että yhdenmukaistamislainsäädännön piiriin kuuluvien tuotteiden osalta markkinavalvontayhteistyö eri viranomaisten välillä on toimivaa ja jo vakiintunutta. Tähän samaan yhteistyön malliin on mahdollista tukeutua myös tekoälyasetuksen valvonnassa aina, jos tarvetta ilmenee tuotesektorikohtaiselle osaamiselle.

Jos edellä lausutusta huolimatta päädytään markkinavalvonnan osalta luonnoksessa esitettyyn malliin, tuo Tukes jäljempänä lausunnossaan esille eräitä yksityiskohtaisia huomioita liittyen Tukesin valvontavastuuta koskeviin säädöskohtiin ja niiden perusteluihin.

Tukesin akkreditointiyksikölle FINAS-akkreditointipalvelulle ehdotetaan uutena tehtävänä akkreditoida laitokset, jotka aikovat suorittaa tekoälyjärjestelmien vaatimustenmukaisuuden arviointia, ennen kuin laitos voidaan nimetä ilmoitetuksi laitokseksi. Näiltä osin Tukesilla ei ole lausuttavaa keskeisten ehdotusten osalta.

### **Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia**

Vaikutusten arvioinnissa ei ole huomioitu lainkaan viranomaisvaikutusten osalta suoraan kyberkestävyyssäädöksen nojalla tulevia lisätehtäviä suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaviranomaisille. Kyse on mahdollisesti merkitykseltään suuresta uudesta tehtäväkokonaisuudesta.

### **Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita**

Ehdotetun lain 3 §:ssä esitetään säädettäväksi suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaviranomaisista. HE luonnoksen 3 §:n 1 momentin 1-kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 106 on asetus (EU) 2016/425 henkilönsuojaimista mainittu kokonaisuutena, vaikka Tukesilla on kansallisesti toimivalta vain kuluttajakäyttöön tarkoitettuihin henkilönsuojaimiin (Laki kuluttajien käyttöön tarkoitetuista henkilönsuojaimista, 218/2018). Tukesin käsityksen mukaan nyt käsillä olevan säädöksen mukaisen toimivallan jaon on tarkoitus noudattaa olemassa olevia tuoteryhmäkohtaisia toimivaltuuksia eikä antaa Tukesille toimivaltaa valvoa tekoälyasetusta sellaisten henkilönsuojainten osalta, joiden suhteen Tukes ei muilta osin olisi toimivaltainen. Tukes ehdottaa henkilönsuojainasetuksen siirtämistä kappaleen loppuun ja ilmaisemista samalla tavoin kuin konedirektiivin osalta koskien vain kuluttajakäyttöisiä henkilönsuojaimia. Samalla Tukes ehdottaa jäljempänä lausunnossaan tehtäväksi tähän liittyvät tarvittavat muutokset pykälätekstiin.

Ehdotetun lain 9 pykälän 2 momenttia koskevien sivun 116 yksityiskohtaisten perustelujen mukaan: ”Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Turvallisuus- ja kemikaaliviraston akkreditointiyksikön akkreditointipalvelun (FINAS-akkreditointipalvelu) tehtävästä antaa akkreditointitodistus siitä, että siitä, että vaatimustenmukaisuuden arviointilaitos täyttää tekoälyasetuksen 31 artiklassa säädetyt vaatimukset.” Lause tulisi tarkistaa.

### **Lausuntonne koskien pykälä**

3 § 1 mom. 1-alkohta:

Pykälän mukaan tekoälyasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä valvova markkinavalvontaviranomainen on: 1) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto I

liitteen A jakson 4, 5, 7, 9 ja 10 kohdassa tarkoitetun unionin yhdenmukaistamislainsäädännön osalta sekä 1 kohdassa tarkoitetun unionin yhdenmukaistamislainsäädännön osalta, kun on kyse kuluttajien käyttöön tarkoitetuista tuotteista;”

Tukesilla ei ole toimivaltaa kansallisesti valvoa muita kuin kuluttajakäyttöisiä henkilönsuojaimia (Laki kuluttajien käyttöön tarkoitetuista henkilönsuojaimista, 218/2018). I liitteen A jakson 9-kohdan mainitseminen ilman, että siihen tehdään rajaus, laajentaisi Tukesin toimivaltaa sellaisiin tuotteisiin, joiden osalta sillä ei ole nykyisin toimivaltaa. Se, että I liitteen A jakson 9-kohta on mainittu rajaten työkäyttöisiin henkilönsuojaimiin 4-alakohdassa, ei ole riittävä supistamaan Tukesin toimivaltaa henkilönsuojainten osalta yhtäläiseksi nykyisen toimivallanjaon kanssa. Ehdotetun lain 3 §:n 1 mom. 1-alakohda tulee korjata siten, että Tukesin toimivalta koskee vain kuluttajakäyttöisiä henkilönsuojaimia. Tukes ehdottaa seuraavaa muotoilua: Tekoölyasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja suuririskisiä tekoölyjärjestelmiä valvova markkinavalvontaviranomainen on: 1) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto I liitteen A jakson 4, 5, 7, ja 10 kohdassa tarkoitetun unionin yhdenmukaistamislainsäädännön osalta sekä 1 ja 9 kohdassa tarkoitetun unionin yhdenmukaistamislainsäädännön osalta, kun on kyse kuluttajien käyttöön tarkoitetuista tuotteista.

13 §:n 1 ja 2 momentti:

Ehdotetun lain 13 §:n 1 momentissa on viitattu hallinnollisen seuraamusmaksun osalta 18–22 §:iin ja 24–26 §:iin. Kuitenkin seuraamusmaksusta säädetään myös ehdotetun lain 16-17 §:issä (”Markkinavalvontaviranomainen voi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun”). Jää epäselväksi, mikä markkinavalvontaviranomainen olisi toimivaltainen määräämään seuraamusmaksun 16-17 §:n tapauksissa. Sama virhe toistuu pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotetun lain 13 § 2 momentin mukaan ” Tekoölyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta määrää hallinnollisen seuraamusmaksun ilmoitetulle laitokselle 23 ja 24 §:n nojalla kyseisen laitoksen ilmoittaneen 8 §:n mukaisen viranomaisen esityksestä.”. Ehdotetun lain 23–24 §:ssä säädetään kuitenkin markkinavalvontaviranomaisen määräämästä seuraamusmaksusta tarjoajalle, ei ilmoitetulle laitokselle. Ilmoitetuille laitoksille määrättävästä seuraamusmaksusta säädetään 21 §:ssä. Tukes ehdottaa, että 13 §:n viittauksien pykälänumerot tarkastettaisiin.

9 §:n 2 momentti:

Ehdotetun lain 9 §:n pykälän toisessa momentissa olevan sanan ”akkreditointipalvelu” lopussa on turha n-kirjain.

## **Muut kommentit HE -luonnoksesta**

Tukes toteaa, että tekoölyasetuksen 2 artiklan 1-kohdan f-alakohda on englanninkielisessä versiossa ”authorised representatives of providers, which are not established in the Union” ja ruotsinkielisessä ”ombud för leverantörer som inte är etablerade i unionen” kun taas suomenkielisessä ”muualle kuin unioniin sijoittautuneisiin tarjoajien valtuutettuihin edustajiin”. Kyseessä lienee käänkövirhe, suomenkielisen version ”sijoittautuneisiin” pitäisi olla ”sijoittautuneiden”. Käänkövirhe muuttaa lainkohdan sisällön toiseksi kuin ruotsin- ja englanninkielisessä versiossa. Nyt englannin- ja ruotsinkielisissä versioissa unionin ulkopuolelle ovat sijoittautuneet tarjoajat, kun taas suomenkielisessä versiossa edustajat. Tämä käänkövirhe on toistettu lainauksenomaisesti myös HE-luonnoksen sivulla 8, kohdassa 2.2.

HE luonnoksen s. 44, taulukko 1:

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 3.2.1. sivulla 44 on taulukko, jossa kuvataan tekoölyasetuksen liitteen I tuotesektoreiden nykyiset markkinavalvontaviranomaiset. Taulukon kohdassa 8 on virhe. Asetuksen (EU) 2016/424 piiriin kuuluvat köysiratalaitteistot eivät kuulu hissiturvallisuuslain eivätkä hissidirektiivin soveltamisalaan, eikä niiden markkinavalvontaviranomainen ole Turvallisuus- ja kemikaalivirasto.

Varsinaisessa lakitekstissä 3 §:n 1 momentin kohdassa 4 mainitaan oikein, että markkinavalvontaviranomainen köysiratalaitteistojen osalta on työsuojeluviranomainen. Samoin muualla hallituksen esityksessä, kuten kohdassa 4.1.2, asia on esitetty oikein.

Kohdassa 3.2.1 olevan taulukon 1 kohdasta 8 tulisi selvyden vuoksi poistaa Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja jättää sinne työsuojeluviranomainen.

HE luonnoksen s. 44, taulukko 1, taulukon jälkeinen kappale:

HE luonnoksen sivulla 44, em. taulukon 1 jälkeisessä kappaleessa kuvataan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston markkinavalvontatehtäviä, kun tuote kuuluu tiettyjen yhdenmukaistamislainsäädännön alaan. Kappaleen lopussa viimeisessä lauseessa viitataan Tullin tehtäviin kulutustavaroiden valvonnassa kuluttajaturvallisuuslain (KuTuL) 14 §:n nojalla. Kyseinen lause antaa ymmärtää, että Tullilla olisi KuTuL:n kautta toimivaltaa valvoa edellä mainittujen lakien soveltamisalaan kuuluvia tuotteita. Näin ei ole, vaan Tullin KuTuL:n mukainen toimivalta koskee ainoastaan KuTuL:n soveltamisalaan kuuluvia tuotteita, joita ei koske sektorikohtainen lainsäädäntö sekä kuluttajakäyttöisiä koneita (koska kansallinen koneasetus on annettu KuTuL:n nojalla). KuTuL ei myöskään kuulu markkinavalvontalain piiriin. Tukes toivoo kappaleen loppuosaa poistettavaksi selvyden vuoksi. Se on tässä asiayhteydessä irrallinen, varsinkin kun otsikon mukaan olisi kyse Tukesista. Tullin toiminnasta kerrotaan hallituksen esitysluonnoksen sivulla 63.

HE luonnoksen sivulla 80 on kirjaus kansallisesta rekisteristä, jonka tekoölyasetus velvoittaa perustamaan kriittisen infrastruktuurin turvakomponentteihin liittyville suuririskisille tekoölyjärjestelmille (tekoölyasetuksen 49.5 artikla). Näiltä osin tuodaan jo tässä vaiheessa esille, että Tukes kannattaa keskitettyä ratkaisua, jossa tuleva rekisteri perustettaisiin Energiaviraston yhteyteen. Viitaten Energiaviraston ja Tukesin väliseen työnjakoon kaasusektorilla on tarkoituksenmukaista, että tekoölyasetuksen 49 artiklan kohdassa 5 ja liitteen III kohdassa 2 tarkoitettujen kriittisen infrastruktuurin tekoölyjärjestelmien kansallista rekisteriä ylläpitää kaasusektorin osalta Energiavirasto. Tukes perustelee ehdotustaan seuraavasti:

- tämän ehdotuksen mukaisten markkinavalvontatehtävien lisäksi Energiavirasto on toimivaltainen valvontaviranomainen niiden kriittisten toimijoiden osalta, jotka kuuluvat energiatoimialan alasektoreiden sähkö, kaukolämmitys ja –jäähdytys sekä kaasu toimijaluokkien jakeluverkonhaltijat ja siirtoverkon haltijat alaan valmisteilla olevan CER-direktiiviä täytäntöönpanevan yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta annetun lakiesityksen 20 §:n 1 kohdan mukaisesti,
- Energiavirasto on myös ehdotetun NIS2-direktiiviä täytäntöönpanevan kyberturvallisuuslain (HE 57/2024 vp) valvontaviranomainen kaasun siirto- ja jakeluverkon osalta lakiesityksen 26 §:n mukaisesti,
- tekoölyasetuksen 49 artiklan kohdassa 5 ja liitteen III kohdassa 2 tarkoitettu kansallinen rekisteri ei ole markkinavalvontaan liittyvä tehtävä vaan kaasusektorin siirto- ja jakeluverkon turvakomponenteissa käytettävien tekoölyjärjestelmien rekisteröintitehtävä.

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

Tukesilla ei ole tiedonhallintaan liittyviltä osin erityistä huomioitavaa hallituksen esitysluonnoksen tiedonhallinnan muutosvaikutuksia koskevaan kappaleeseen.

Kappaleessa mainittujen uuden valvontatehtävän toteuttamiseksi tarvittavien tietojärjestelmämuutoksiin liittyvien kertaluontoisten ja jatkuvien kustannusvaikutusten arvioinnin osalta Tukes viittaa hallituksen esitysluonnoksen kappaleeseen 9.2 resurssien erillisestä seurannasta ja raportoinnista ja tähän liittyvään työ- ja elinkeinoministeriön 14.11.2024 päivättyyn tarkennettuun toimenpidepyyntöön ja siihen annettavaan vastaukseen, jossa Tukes tulee tarkemmin erittelemään muun ohella myös tietojärjestelmiä koskevat arviot resurssivaikutuksista.

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

Tukes ei tällä hetkellä katso olevansa tekoälyasetuksen 3 artiklan 8 kohdan määritelmän mukainen toimija, mutta käyttää kaupallisia tekoälypalveluja. Tekoälyjärjestelmien käytön laajentuessa on todennäköistä, että Tukesista tulee jokin em. toimijoista.

Peltonen Kimmo  
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes

Raitala Suvi  
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto