

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Työ- ja elinkeinoministeriö on 24.10.2024 pyytänyt Energiavirastolta lausuntoa luonnoksesta tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Energiavirasto lausuu luonnoksesta kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä tekoälyasetuksesta ja esityksestä

Hallituksen esityksessä eduskunnalle EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta sekä muutettavaksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna EU:n tekoälyasetus. Esityksessä ehdotettua tekoälyasetusta täydentävää kansallista lakia sovellettaisiin rinnakkain tekoälyasetuksen kanssa.

Tekoälyasetus on sellaisenaan suoraan Suomessa sovellettavaa oikeutta, joten hallituksen esityksen luonnoksessa keskeisimmät ehdotukset koskevat kansallisen toimivallanjaon toteutusta. Ehdotetussa laissa säädettäisiin myös seuraamusmaksuista ja niiden määräämisestä.

Ehdotetussa laissa nimettäisiin riippumattomat kansalliset toimivaltaiset viranomaiset. Esityksessä on ehdotettu, että Energiavirasto olisi tekoälyasetuksen III liitteen mukainen suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä valvova markkinavalvontaviranomainen seuraavalla toimialalla: tekoälyasetuksen III liitteen 2 kohdan kriittisen infrastruktuurin osalta, kun tekoälyjärjestelmä on tarkoitettu käytettäväksi turvakomponentteina kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2022/2557, jäljempänä CER-direktiivi, liitteen 1 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitettujen alasektoreiden hallinnassa ja toiminnassa taikka 1 kohdan d alakohdassa direktiivin 2009/73/EY 2

artiklan 6 alakohdassa määriteltyjä jakeluverkonhaltijoita ja direktiivin 2009/73/EY 2 artiklan 4 alakohdassa määriteltyjä siirtoverkonhaltijoita koskevien toimijaluokkien hallinnassa ja toiminnassa.

Esityksen mukaisesti tekoälyasetus on uutta ja täydentävää tuoteturvallisuussäätelyä niin EU:ssa kuin kansallisestikin. Tekoälyasetuksen 74 artiklan 1 kohdan mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluviin tekoälyjärjestelmiin sovelletaan markkinavalvonta-asetusta. Markkinavalvonta-asetusta täydentävät kansalliset säännökset ovat pääasiassa eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettussa laissa (1137/2016), jäljempänä markkinavalvontalaki. Markkinavalvontalaki on yleislain luonteinen ja horisontaalinen kattaen useiden tuotesektoreiden markkinavalvonnan. Tästä syystä ehdotetussa laissa myös viitataan kansalliseen markkinavalvontalakiin. Tekoälyasetuksen myötä EU:n sisämarkkinoille saatettavat, käyttöön otettavat ja käytettävät tekoälyjärjestelmät sekä tietyissä tilanteissa myös tekoälyjärjestelmät, joita ei saateta markkinoille, oteta käyttöön tai käytetä unionissa, tulevat markkinavalvontajärjestelmän piiriin.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan markkinavalvonnalla pyritään varmistamaan, että tuotteet täyttävät lainsäädännössä asetetut vaatimukset, ja näin suojelemaan yleisiä etuja kuten kuluttajien, työntekijöiden ja muiden loppukäyttäjien turvallisuutta ja terveyttä sekä ympäristöä. Lisäksi markkinavalvonnalla pyritään luomaan edellytykset tasavertaiselle kilpailulle ja näin ylläpitämään talouden toimijoiden tasavertaista toimintaympäristöä.

Esitysluonnoksen mukaan tekoälyasetus on yhtäältä tuotesektorisäätelyä, toisaalta horisontaalista, muuta sektorisäätelyä läpileikkaavaa säätelyä muun muassa silloin, kun tekoälyjärjestelmä on osana toista tuotetta, toimien esimerkiksi sen turvakomponenttina. Tietojärjestelmien markkinavalvonnasta ja tuoteturvallisuudesta ei ole aikaisempaa yhdenmukaistettua EU-lainsäädäntöä, siltä osin kuin tietojärjestelmä ei ole ollut osa jotain muuta tuotetta tai konetta, jota säätely koskee.

Hallituksen esityksen luonnoksessa Energiaviraston tehtäviksi on ehdotettu seuraavia tekoälyasetuksen mukaisia tehtäviä. Ensinnäkin Energiavirasto vastaisi suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvonnasta ja muista markkinavalvontaviranomaisen tehtävistä tekoälyasetuksen mukaisesti tiettyjen energiatoimialan alasektoreiden osalta. Markkinavalvontaviranomaisella tarkoitetaan tekoälyasetuksessa kansallista viranomaista, joka toteuttaa asetuksen (EU) 2019/1020 mukaisia toimia. Kyseessä on EU:n markkinavalvonta-asetus, jossa säädetään markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta. Tekoälyasetuksen markkinavalvontaviranomaisen tehtävinä on yleisen markkinavalvontatehtävän lisäksi muun muassa käsitellä poikkeuspyyntöjä vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelystä ja ottaa vastaan ilmoituksia korjaavista toimenpiteistä. Markkinavalvontaviranomaisten tehtäviin kuuluu lisäksi vastaanottaa valitus keneltä tahansa, jolla on perusteita katsoa, että asetuksen säännöksiä on rikottu. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat lisäksi antaa ohjeita ja neuvoja asetuksen soveltamisesta ja täytäntöönpanosta, erityisesti pien- ja keskisuurille sekä startup-yrityksille. Markkinavalvontaviranomaisena Energiaviraston on myös ehdotuksen mukaan nimettävä seuraamusmaksulautakuntaan jäsen ja tälle henkilökohtainen varajäsen.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on lisäksi ehdotettu, että Energiavirasto valvoisi edellä mainitulla sektorillaan avoimuusvelvoitteiden ja esteettömyysvelvoitteiden noudattamista. Esityksen mukaan tarkoituksenmukaisinta olisi, että kukin markkinavalvontaviranomainen valvoisi toimialallaan avoimuusvelvoitteiden noudattamista niiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta, joiden markkinavalvonnasta se vastaa. Esityksessä lisäksi ehdotetaan, että suuririskisten tekoälyjärjestelmien saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimuksia valvoisivat ne markkinavalvontaviranomaiset, joiden toimivaltaan kyseinen suuririskinen tekoälyjärjestelmä

kuuluu, koska saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimuksia valvottaisiin osana tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaa, siinä missä esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimusten valvonta on palveluiden ja niiden tarjoajien valvontaa.

Huomionarvioista Energiavirastolle esitettyjen edellä mainittujen uusien tehtävien lisäksi on, että EU:n kyberkestävyysasetuksessa (EU) 2024/2847 todetaan, että kun on kyse sen soveltamisalaan kuuluvista digitaalisia elementtejä sisältävistä tuotteista, jotka luokitellaan suuririskisiksi tekoälyjärjestelmiksi tekoälyasetuksen 6 artiklan nojalla, tekoälyasetusta varten nimetyt markkinavalvontaviranomaiset vastaavat myös kyberkestävyysasetuksen nojalla vaadituista markkinavalvontatoimista. Tekoälyasetuksen mukainen markkinavalvontaviranomainen vastaisi siten myös tietyltä osin tulevan kyberkestävyysasetuksen mukaisesta markkinavalvonnasta.

Tekoälyasetuksen mukaisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on lisäksi tehtäviä, jotka liittyvät suuririskisten tekoälyjärjestelmien kehittämiseen. Viranomaisten on perustettava sääntelyn testiympäristö, ja jokaisessa jäsenvaltiossa on oltava käytettävissä ainakin yksi sääntelyn testiympäristö. Asiasta on tarkoitus valmistella erillinen hallituksen esitys. Myös kriittisen infrastruktuurin suuririskisten tekoälyjärjestelmien kansallisesta rekisteristä tullaan säätämään kansallisen toimeenpanon toisessa vaiheessa.

Energiavirastolle ehdotetut uudet tehtävät

Energiavirasto kunnioittavasti esittää harkittavaksi, että sille esityksessä ehdotetut ja edellä kuvatut suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaan liittyvät tehtävät keskitettäisiin yhdelle valvovalle viranomaiselle sen sijaan, että tehtävät hajautettaisiin, ja osin osoitettaisiin myös Energiavirastolle.

Toissijaisesti Energiavirasto esittää harkittavaksi, että kyseiset Energiavirastolle ehdotetut tehtävät osoitettaisiin jo olemassa oleville markkinavalvontaviranomaisille eli Energiavirastolle osoitettujen tehtävien osalta esimerkiksi Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesille. Tukes on markkinavalvontalain mukainen markkinavalvontaviranomainen ja se valvoo muun muassa sähköturvallisuuslain, kaasulaitelain ja mittauslaitelain mukaisia tuotteita. Seuraavaksi Energiavirasto tuo esiin esityksensä perusteet.

Esitysluonnoksen mukaan markkinavalvonta on nykyään järjestetty Suomessa tuotesektorikohtaisesti usean markkinavalvontaviranomaisen tehtäväksi. Nämä viranomaiset soveltavat markkinavalvontalakia. Energiavirasto ei ole yksi näistä markkinavalvontaviranomaisista. Esitysluonnoksen mukaan asetuksen kansallisen täytäntöönpanon lähtökohtana on hyödyntää mahdollisimman pitkälle olemassa olevia viranomaisrakenteita. Luonnoksen mukaan tekoälyasetuksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen liitteen III mukaisten suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvonta olisi hajautettu kahdeksalle eri viranomaiselle. Yksi näistä viranomaisista olisi myös Energiavirasto.

Energiavirasto kiinnittää valmistelijoiden huomiota siihen, että Energiavirasto ei ole markkinavalvontalain mukainen viranomainen. Energiavirastolla ei ole tuotteiden tai hyödykkeiden vaatimuksenmukaisuuteen liittyviä olemassa olevia tehtäviä ja nyt ehdotetut tehtävät merkitsisivät täysin uuden tyyppisen valvontaprosessin luomisen. Energiaviraston tehtävänä on valvoa ja edistää energiamarkkinoita, päästöjen vähentämistä, energiatehokkuutta sekä uusiutuvan energian käyttöä.

Energiavirasto valvoo, noudattavatko energia-alan yritykset liiketoiminnassaan kansallisessa tai Euroopan unionin lainsäädännössä säädettyjä velvoitteitaan. Virasto ei nykyisellään valvo tuotteiden tai vastaavien hyödykkeiden sääntelymukaisuutta, joka valvontana on täysin erilaista toimintaa. Energiavirastolla on olemassa olevia ja on tulossa tehtäviä liittyen energia-alan yritysten kyberturvallisuuden riskienhallinnan valvontaan. Kyseiset tehtävät eivät kuitenkaan ole yksittäisiin tietojärjestelmätuotteisiin liittyvää vaatimustenmukaisuuden valvontaa, mistä tekoälyasetuksen mukaisessa valvonnassa on kyse.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 89 on mainittu, että Energiavirastolle esityksessä ehdotetut "[...] tehtävät olisivat vastaavan luonteisia kuin Energiavirastolle CER-direktiivin täytäntöönpanemiseksi annetut tehtävät." CER-direktiivissä säädetään tiettyjen kriittisten toimijoiden, pääasiassa fyysisen maailman uhkiiin liittyvästä, häiriönsietokyvystä. Energiavirasto kiinnittää valmistelijoiden huomiota, että CER-direktiivin mukaisen valvovan viranomaisen tehtävissä ei ole sellaisia liityntäkohtia tekoälyjärjestelmien valvontaan, jotta näitä tehtäviä voisi pitää keskenään vastaavan luonteisina. Virasto katsookin, että tekoälyasetuksessa viitataan CER-direktiivin sisältämään määritelmään kriittisestä infrastruktuurista, mutta kyse ei kuitenkaan olisi vastaavanlaisista tehtävistä.

Energiavirasto edelleen korostaa, että sillä ei ole ennestään tuoteturvallisuussääntelyyn tai näiden markkinavalvontaan liittyviä tehtäviä. Energiavirasto ei valvo esimerkiksi sähköturvallisuuteen tai painelaiteturvallisuuteen liittyvää lainsäädäntöä, joihin viraston näkemyksestä nyt esitetyillä tehtävillä voi olla kytkös. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on lupa- ja valvontakohteina kemikaaliturvallisuuslain, painelaitelain ja sähköturvallisuuslain nojalla. Luonnoksen mukaan Tukesin valvonnan kohteet ovat muun muassa vaarallisia kemikaaleja käsittelevät teollisuuslaitokset, neste- ja maakaasukohteet, räjähdetehtaat ja -varastot, painelaitteet ja näitä käyttävät tuotantolaitokset. Myös jakeluverkkojen ja kiinteistöjen sähkölaitteistojen asentaminen, käyttö ja tarkastaminen kuuluvat Tukesin valvonnan piiriin.

Energiavirasto katsoo perustelluksi, että uudet tehtävät keskitettäisiin yhdelle valvovalle viranomaiselle, jolle turvataan riittävät resurssit ja syvälinen tekoälyosaaminen taikka tehtävät osoitetaan ja resursoidaan niille viranomaisille, joilla on kyseisiin tehtäviin kytköksissä olevia muita vastaavia markkinavalvonnan tehtäviä. Energiavirasto pitää myös tärkeänä, että tekoälyasetuksen kansallisen täytäntöönpanon lähtökohtana on hyödyntää mahdollisimman pitkälle olemassa olevia viranomaisrakenteita. Tekoälyjärjestelmien valvonta on luonteeltaan pitkälti tuoteturvallisuuteen liittyvää valvontaa, mikä ei ole aiemmin kuulunut Energiaviraston tehtäviin. Energiavirastolla ei siten ole aiempaa kokemusta EU:n tuoteturvallisuuslainsäädännön soveltamisesta taikka esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimusten valvonnasta. Lisäksi tekoälyjärjestelmien valvonta edellyttää hyvin syvälistä erityisosaamista tekoälyteknologioista, minkälaista asiantuntijuutta ei oltane kustannustehokasta tai tosiasiaa edes mahdollista resursoida useammalle eri viranomaistaholle.

Mitä tulee esimerkiksi NIS2- tai CER-direktiivin mukaisiin tehtäviin, Energiavirasto ei katso, että tekoälyjärjestelmien valvontaan liittyvien tehtävien keskittäminen tai osoittaminen jollekin toiselle viranomaiselle kuin Energiavirastolle olisi ristiriidassa Energiaviraston olemassa olevien tai tulossa olevien tehtävien kanssa. Energiavirasto lisäksi katsoo, että Energiaviraston energia-alan asiantuntijuutta on mahdollista jakaa tekoälyasetuksen mukaisille markkinavalvontaviranomaisille yhteistyöjärjestelyin. Energiavirasto korostaa edelleen, että sillä on tälläkin hetkellä energia-alan valvontaan liittyviä tehtäviä, joissa vastaavantyyppinen viranomaisyhteistyö toimii sujuvasti.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

Esitysluonnoksen mukaan sen valmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi esittää resursointia lisämäärärahaesityksillä valtion vuoden 2025 talousarvioon. Resursointia tulisi esityksen mukaan ensi kädessä ja ensisijaisesti mahdollistaa viranomaisten nykyisiä tehtäviä tehostamalla ja toimintaa sopeuttamalla. Mikäli tästä huolimatta uusista valvontatehtävistä aiheutuu lisäresurssitarpeita, ne otetaan huomioon valtiontalouden kehyspäätöksissä ja myöhemmissä valtion talousarvioesityksissä. Valmistelussa onkin huomioitu mahdollisuus ottaa eri viranomaisten lisäresurssitarpeita huomioon vuoden 2026 talousarviovalmistelussa ja erityisesti syistä tarvittaessa vuoden 2025 lisätalousarvioesityksissä, niiltä osin kuin mahdollisesti lisäresurssitarpeet kohdistuvat välttämättömästi jo vuoteen 2025.

Energiavirasto viittaa sille esitettyjen uusien tehtävien osalta lausunnon edellisessä osiossa esitettyyn. Virasto kuitenkin tuo tässä kohtaa yleisesti esiin lisäresursseihin liittyviä näkemyksiä, koska virastoa on ehdotettu yhdeksi tekoälyasetuksen mukaiseksi markkinavalvontaviranomaiseksi.

Energiavirastolla ei ole entuudestaan resursseja tekoälyasetuksen täytäntöönpanoon eikä myöskään osaamista tai kokemusta tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Edellä lausunnossa mainituin tavoin Energiavirastolla ei myöskään ole kokemusta tuotteiden vaatimuksenmukaisuuden valvonnasta taikka esteettömyys- ja saavutettavuusvaatimusten valvonnasta. Energiavirasto toteaa myös, että toimintaa tehostamalla ja säästöillä virasto on jo rahoittamassa monen muun uuden lakisääteisen tehtävän toimeenpanoa, joten sopeuttamalla tai tehostamalla tekoälyasetuksen mukaisten tehtävien resursointia ei ole mahdollista tehdä. Lisäksi tekoälyjärjestelmien valvonta edellyttäisi virastolta aivan uutta osaamista, mitä sillä ei ennestään ole.

Energiavirasto korostaa, että lisäresurssit ovat kriittisiä tekoälyasetuksen täytäntöönpanon kannalta. Esitysluonnoksen mukaan ajallisesti mahdollisten määrärahatarpeiden arviointi vuoden 2026 talousarvion yhteydessä on tarkoituksenmukaista, koska kuten edellä todettu, suurin osa valvontatehtävistä alkaa vasta elokuussa 2026 tai elokuussa 2027. Energiavirasto korostaa, että vaikka varsinainen valvonta alkaisi vuonna 2026, edellyttää tekoälyasetuksen mukaisiin uusiin tehtäviin valmistautuminen ja mahdolliset järjestelmämuutokset lisäresursointia jo ennen elokuuta 2026. Energiavirasto tuo esiin, että viranomaisten resurssiarvioissa on valvonnan lisäksi huomioitava, että kehittyvässä markkinassa (tekoäly) ja sitä koskevassa uudessa valvontasääntelyssä korostuvat ensisijaisesti valvonnan sijaan neuvonta ja ohjeistus uusista vaatimuksista.

Esityksessä lisäksi todetaan, että tekoälyteknologiaan liittyvää erityisosaamista keskistettäisiin Liikenne- ja viestintävirastoon. Energiavirasto kiinnittää valmistelijoiden huomiota, että Liikenne- ja viestintävirastoon keskistetyllä syvällisellä asiantuntijuudella ei voida kuitenkaan korvata markkinavalvontaviranomaisella itsellään olevaa osaamista valvomistaan asioistaan. Vastuu valvonnasta ja tehtävistä on kuitenkin kullakin markkinavalvontaviranomaisella itsellään.

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

Tältä osin Energiavirasto viittaa muihin lausunnon kohtiin.

Lausuntonne koskien pykälä

Jos kuitenkin vastoin edellä Energiaviraston lausunnossa esittämiä näkemyksiä Energiavirasto katsotaan tekoälyasetuksen mukaiseksi markkinavalvontaviranomaiseksi, on muutettava Energiavirastosta annetun lain (870/2013) 1 §:ää, jossa on säädetty Energiaviraston tehtävistä. Lisäksi Energiavirasto huomauttaa, että tekoälyasetuksen III liitteen 2 kohdan mukaan sen soveltamisalaan ei kuulu jäädytystoiminta. Nyt ehdotetussa laissa kuitenkin viitataan myös kaukojäädytystä koskevaan CER-direktiivin liitteeseen.

Muut kommentit HE -luonnoksesta

Tältä osin Energiavirasto viittaa muihin lausunnon kohtiin.

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

Energiavirasto katsoo, että tiedonhallinnan muutosvaikutusten osalta olennaisinta on se, onko kyseessä olevassa esityksessä tarkoitettua valvontaa koskevat tiedot TL III-luokiteltua tietoa. Muilta osin esitysluonnos ei muuta viraston olemassa olevia prosesseja ja tiedonhallintaa voidaan tukea olemassa olevien järjestelmäratkaisujen parhaiden käytäntöjen kautta.

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

-

Nurmi Simo
Energiavirasto

Koivula Minna
Energiavirasto