

Asia: VN/31658/2024

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit hallituksen esitysluonnoksesta.

Jos organisaationne toimii tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaviranomaisena, mitkä ovat näkemyksenne hallituksen esityksen luonnoksen 4.2.7. kappaleeseen ”Tiedonhallinnan muutosvaikutukset” organisaationne koskevan tiedonhallinnan osalta?

Asia: VN/31658/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi.

1. Sääntelyn testiympäristöjä koskevat viranomaistehtävät

Tekoälyasetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan ”tekoälyjärjestelmiin, jotka on luokiteltu suuririskisiksi tekoälyjärjestelmiksi 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja jotka liittyvät liitteessä I olevassa B jaksossa luetellun unionin yhdenmukaistamislainsäädännön soveltamisalaan kuuluviin tuotteisiin, sovelletaan ainoastaan 6 artiklan 1 kohtaa, 102–109 artiklaa ja 112 artiklaa. Asetuksen 57 artiklaa sovelletaan vain siltä osin kuin tämän asetuksen mukaiset suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevat vaatimukset on sisällytetty kyseiseen unionin yhdenmukaistamislainsäädäntöön.”

Tukes kiinnittää huomiota edellä mainittuun tekoälyasetuksen 2 artiklan 2 kohtaan, jossa asetuksen suomenkielisen sanamuodon mukaan jää epäselväksi, milloin 57 artiklaa sovelletaan. Tekoälyn testiympäristöön liittyvien viranomaistehtävien kannalta on välttämätöntä, että kyseisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdan merkitys avataan hallituksen esityksessä.

2. Toimivaltaisten markkina- ja valvontaviranomaisten puolueettomuus

Esitysehdotuksen mukaan (s. 38) viranomaisten tulisi huomioida puolueettomuuden vaatimus antaessaan ensin neuvontaa ja ohjausta toimijalle sääntelyn testiympäristön toiminnan aikana, kun se mahdollisesti myöhemmin kohdistaa samaan toimijaan markkina- ja valvontatoimenpiteitä. Ratkaisuksi esitysluonnoksessa esitetään viranomaisen sisäisiä hallinnollisia järjestelyitä (s. 50), esimerkiksi eriyttämällä viranomaisen sisällä eri toimintoja (s. 60).

Testiympäristötehtävät luovat puolueettomuus ja resurssimielessä hyvin haastavan tilanteen yksittäisten virkamiesten varaan rakennetulle markkina- ja valvonnalle, sillä puolueettomuuden varmistamiseksi samat virkamiehet eivät voi osallistua testiympäristön toimintaan ja tehdä markkina- ja valvontaa. Tällä hetkellä useiden EU:n tekoälyasetuksen liitteen 1, A-jakson mukaisten säädösalueiden, kuten lelut, koneet ja kaasulaitteet, markkina- ja valvonta on yhden vastuuasiantuntijan ja alle yhden henkilötyövuoden panoksen varassa.

Nykyisillä resursseilla toimintaa ei voida sisäisesti eriyttää niin, että eri virkamiehet osallistuisivat testaukseen ja valvontaan. Esitetyllä rakenteella ei samasta syystä myöskään saavutettaisi esityksessä tavoiteltua usean asiantuntijan substanssiosaamisen näkökulmaa.

Tukes esittää kansallisesti säädettävän tekoälyn testiympäristöön liittyvien tehtävien keskittämisestä sellaiselle taholle, jolla ei ole markkina- ja valvontatehtäviä, kuten nykyisellään Traficom in kyberturvallisuuskeskukseen. Näin turvataan markkina- ja valvontaviranomaisten hallintolain mukainen puolueeton ja riippumaton valvontarooli jatkossakin.

3. Lainalaisuusperiaatteen toteutuminen

Tekoälyasetuksen 58 artiklan 1 kohdan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksiä, joissa käsitellään laajasti tekoälyn testiympäristöjen yksityiskohtaisia järjestelyjä (s. 15–16). Näiden tulevien täytäntöönpanosäädösten sisällöstä tai kansallisesta liikkumavarasta ei vielä ole tietoa.

Tästä huolimatta viranomaistehtävien määrittelyn lähtökohtana ei voi olla lakiluonnoksen 11 a §:ssä, 11 c §:ssä sekä 11 h §:ssä esitetty ns. etukäteinen avoimeksi jättävä sääntely, jossa valtioneuvostolle

annetaan laaja valta antaa Tukesille viranomaistehtäviä asetustasolla. Lainalaisuusperiaatteen mukaisesti viranomaistehtävien tulee olla selkeästi, tarkkarajaisesti ja laintasolla määritetty.

4. Toimivaltaisten markkina- ja valvontaviranomaisten itsenäisyys

Esitysehdotuksen mukaan Traficomilla olisi toimivalta varmistaa, että Tukes osallistuu testaukseen, sekä määrittää Tukesin tehtävien laajuus, myös vastoin Tukesin omaa näkemystä (s. 73). Tukesilla olisi velvollisuus osallistua hankkeiden testaukseen sääntelyn testiympäristössä siltä osin kuin sen valvonnan alaan kuuluva tekoälyjärjestelmä on testauksen kohteena (s. 72, 11 c §).

Tukes korostaa, että toimivaltaisen markkina- ja valvontaviranomaisen täytyy voida päättää itsenäisesti tehtäviensä priorisoinnista ja resurssiensa käytöstä. Tukes vastaa tekemisestään virastona, minkä vuoksi on tärkeää, että päätösvalta on virastolla. Markkina- ja valvontalain (1137/2016) 6 § mukaan markkina- ja valvontaviranomaisen on hoidettava tehtävänsä tehokkaalla ja riskinarviointiin perustuen mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.

Tukes viittaa lisäksi hallintolain 10 §:n yleissäännökseen viranomaisten keskinäisestä yhteistyöstä. Sen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Kuten säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esiin (HE 72/2002 vp, s. 61), toisen viranomaisten avustaminen edellyttää kuitenkin sitä, että pyynnön kohteena olevalla viranomaisella on riittävät resurssit avun antamiseen.

Yhdelle viranomaiselle (Traficom) ei voida säätää toimivaltaa päättää muiden itsenäisten viranomaisten (mm. Tukes) tehtävistä tai resurssienkäytöstä kuulemismenettelyn jälkeen, kuten nyt lakiluonnoksen 11 c §:ssä on esitetty. Lisäksi Tukesin näkemyksen mukaan Traficomin tehtäväksi esitetty testiympäristöön hyväksyminen tarkoittaa käytännössä testauksen aloittamista, johon Traficom ei voi sitoutua muiden testaukseen osallistuvien markkina- ja valvontaviranomaisten puolesta.

Tukes on tuonut jo tekoälyä koskevan ensimmäisen vaiheen hallituksen esityksen käsittelyvaiheessa tiedoksi, ettei se kykene nykyisillä resursseilla suoriutumaan ehdotetuista testiympäristöön liittyvistä tehtävistä esitetyssä laajuudessa.

5. Toimivaltaisten markkina- ja valvontaviranomaisten tehtävät testauksessa

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 39), että sääntelyn testiympäristön toimintalogiikka ei perustu sille, että testiympäristössä myönnettäisiin poikkeuksia tekoälyasetuksen tai muun asiaankuuluvan lainsäädännön noudattamisesta. Toisaalta luonnokseen on kirjattu, että sääntelyn testiympäristössä voitaisiin tarvittaessa myöntää poikkeuksia voimassa olevan lainsäädännön noudattamisesta, jos unionin tai kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa tämän.

Tukes huomauttaa, että esitysluonnoksessa esitetyt kirjaukset ovat epäselviä sen suhteen, millaisia poikkeuksia lainsäädännön noudattamiseen voidaan sallia. Lisäksi esitysluonnoksessa tulee täsmentää, että poikkeus voi olla voimassa vain testausohjelman ajan. Niin markkinavalvonnan kuin mahdollisen luvituksen tulee perustua lainsäädäntöön. Näin ollen poikkeusten ja niiden perusteiden sääntelyn tulee olla yksiselitteistä.

6. Suostumusten kerääminen suuririskisten tekoälyjärjestelmien testauksessa todellisissa olosuhteissa

Esitysehdotuksen mukaan (s. 16–17) tekoälyasetuksen 61 artiklassa säädetään osallistujan antamasta tietoon perustuvasta suostumuksesta osallistua tosielämän olosuhteissa tapahtuvaan testaukseen. Osallistujien on annettava suostumus vapaaehtoisesti ennen heidän osallistumistaan testaukseen ja sen jälkeen, kun heille on annettu säännöksessä yksilöidyt tiedot. Suostumus on päivittäinen ja dokumentoitava, ja siitä on annettava jäljennös osallistujille tai heidän laillisille edustajilleen. Tekoälyasetuksen 60 artiklan 4 kohdan i alakohdan sekä 61 artiklan mukaan suostumusten keräämiseen liittyvä vastuu on tarjoajalla.

Esitysehdotus on epäselvä sen suhteen, voiko suostumusten keräämiseen liittyä valvontavastuu, joka kohdistuu toimivaltaisille markkinavalvontaviranomaisille niiden osallistuessa testaukseen. Lisäksi, jos viranomaiseen kohdistuu tällainen valvontatehtävä, esitysehdotuksen tulisi ottaa kantaa valvontavastuun jakautumiseen Traficom ja muiden viranomaisten kesken, valvontavastuun toteutumiseen, sekä suostumuksen antaneiden muodostamaan henkilörekisteriin liittyviin tietosuojakysymyksiin.

7. Kriittisen infrastruktuurin määritelmä ja kerättävät tiedot

Tukes kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa (s. 81) todetaan suuririskisten tekoälyjärjestelmien kattavan kriittiseen infrastruktuuriin liittyvät järjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi turvakomponentteina kriittisen digitaalisen infrastruktuurin, tieliikenteen tai vesi-, kaasu-, lämmitys- tai sähköhuollon hallinnassa ja toiminnassa. Esitysehdotuksessa tai tekoälyasetuksessa ei kuitenkaan ole kuvausta siitä, miten ”huolto” määritetään eli keitä tekoälyasetuksen mukainen ilmoitusvelvollisuus koskee.

Lakiluonnoksen 4a-luvussa käsitellään kriittiseen infrastruktuuriin liittyvistä suuririskisistä tekoälyjärjestelmistä ilmoittamista. Lakiluonnoksen perusteluosassa todetaan, että asetuksen ei ole katsottu vaativan tietojen tallettamista rekisteriin minkä vuoksi tietojen rekisteröinnin sijaan käytetään termiä tietojen ilmoittaminen (s. 81). Epäselväksi jää, minkä vuoksi asetuksen ei ole katsottu vaativan tietojen tallettamista rekisteriin. Eesitysehdotuksessa käytetään lisäksi rekisteröinti-termiä laajasti sekä tekoälyasetukseen että lakiluonnokseen viitattaessa. Tulevan laintulkinnan näkökulmasta olisi tärkeää tarkentaa, ovatko rekisteröinti ja ilmoittaminen tässä hallituksen esityksessä toistensa synonyymeja.

Lisäksi Tukes tunnistaa, että viranomaisten välisen tehtävänjaon ollessa riippuvainen vielä vahvistamattomasta lakiehdotuksesta (HE 46/2025 vp) kaikki kriittiseen infrastruktuuriin liittyvät Tukesille tulevat tehtävät eivät ole vielä Tukesin tiedossa.

8. Muut hallituksen esitysluonnokseen liittyvät huomiot

Tukes on kiinnittänyt huomiota, että lakiluonnostekstissä on väärä sijamuoto 11 h §:n 2 momentin alussa sanassa ”markkinaevalvontaviranomaisen” (s. 109).

Tukes on lisäksi kiinnittänyt huomiota, että lakiluonnostekstistä vaikuttaa puuttuvan 11 h §:n 3 momentista numeron ”2” jälkeen sana ”momentissa” (s. 109).

Tämän lisäksi hallituksen esitysluonnokseen sisältyy kaksi samannumeroista lukua ”2.1 Asetuksen tavoitteet ja soveltamisala” (s. 7) sekä ”2.1 Suhde muuhun

EU-lainsäädäntöön” (s. 8).

9. Tiedonhallinnan muutosvaikutukset

Eesitysehdotuksen perustelujen kohdassa 4.2.7 käsitellään esityksen vaikutuksia viranomaisten tiedonhallintaan. Tukes on selvittänyt kriittisen infrastruktuurin suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin liittyvän ilmoitusvelvoitteen ja ilmoituksen tietojen rekisteröinnin vaikutuksia. Eesitysehdotuksessa esitetty arvio on alustava, koska tiedossa ei ole, mikä tulee olemaan lakiesityksen 25 a §:ssä säädettyyn tietojen ilmoittamisvelvollisuuteen liittyvän Tukesin rekisteröintitehtävän laajuus.

Lounema Tomi
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto

Tulonen Tuuli
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto