

Asia: VN/31658/2024

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit hallituksen esitysluonnoksesta.

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

Työ- ja elinkeinoministeriö on 25.4.2024 pyytänyt Energiavirastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi.

Energiavirasto lausuu luonnoksesta kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä esitysluonnoksesta ja viranomaistehtävien järjestämisestä

Energiavirasto katsoo, että keskittäminen kaikkien tekoälyasetuksen mukaisten tehtävien osalta olisi tehokkain vaihtoehto. Energiavirasto kunnioittavasti ehdottaa lainvalmistelijoille harkittavaksi, että sille hallituksen esityksessä HE 46/2025 vp ja nyt edelleen kyseessä olevassa esitysluonnoksessa ehdotetut suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinaevalvontaan ja testiympäristöön 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 markkinaevalvontaviranomaisille.

Energiavirasto ei valvo esimerkiksi sähköturvallisuuteen tai painelaiteturvallisuuteen liittyvää lainsäädäntöä, joihin viraston näkemyksestä nyt esitetyillä tehtävillä voi olla kytkös. Energiavirasto lisäksi nostaa esiin, että jos energiaa tuotetaan ydinvoimalaitoksissa, näiden laitosten ydinturvallisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä hoitaa Säteilyturvakeskus STUK. Energiavirasto kunnioittavasti kiinnittää lainvalmistelijoiden huomiota, että Energiavirasto ei ole ennestään markkinaevalvontalain mukainen viranomainen. Energiavirastolla ei ole tuotteiden tai hyödykkeiden

vaatimuksenmukaisuuteen liittyviä olemassa olevia tehtäviä ja nyt ehdotetut tehtävät merkitsisivät uuden tyyppisen valvontaprosessin luomisen, jolla on kytköksiä ja mahdollisesti jopa päällekkäisyyksiä muiden viranomaisten valvontatehtävien kanssa.

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. 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.

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 syvällistä erityisosaamista tekoälyteknologioista, minkälaisista asiantuntijuutta ei oltane kustannustehokasta tai tosiasiallisesti edes mahdollista resursoida useammalle eri viranomaistaholle.

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.

Tätä taustaa vasten Energiavirasto kannattaa esitysluonnoksessa ehdotettua mallia, jossa testiympäristö perustetaan keskitetysti Liikenne- ja viestintävirastossa. Energiavirasto kuitenkin katsoo, että muutkin tekoälyasetuksen mukaiset tehtävät tulisi keskittää. Seuraavaksi Energiavirasto tuo esiin näkökulmia ehdotetuista tehtävistä testiympäristössä ja sen ulkopuolella tapahtuvassa testauksessa.

Tehtävät testiympäristössä ja sen ulkopuolella

Esitysluonnoksen 11 a-c §:ssä säädetään toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä testiympäristössä. Energiavirasto kiinnittää huomiota, että ehdotetusta säännöksestä ei käy ilmi, miten tekoälyasetuksessa luetellut tehtävät tosiasiallisesti jaetaan Liikenne- ja viestintäviraston ja markkinavalvontaviranomaisen välillä. Epäselväksi jää, mikä taho vastaa muun muassa ohjauksesta, valvonnasta ja tuesta taikka kirjallisen todisteen tai loppuraportin laadinnasta testiympäristössä. Kyseiset tehtävät ovat laajoja kokonaisuuksia, jotka edellyttävät niin henkilöresursseja kuin syvällistä erityisosaamista tekoälystä ja testiympäristöstä.

Esitysluonnoksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaa tehtävänmäärittämisestä, mitkä toimivaltaiset markkina- ja valvontaviranomaiset ja muut viranomaiset osallistuisivat hankkeen testaukseen ja vastaisivat kyseisessä säännöshankinnassa mainituista tehtävistä. Energiavirasto kiinnittää huomioita, että ennen tehtävänmäärittämisestä Liikenne- ja viestintäviraston tulee kuulla viranomaista, jonka on määrä osallistua testaukseen, mutta määräysvalta tehtävien osoittamisesta on kuitenkin viime kädessä Liikenne- ja viestintävirastolla. Näin on riippumatta siitä, onko kyseisellä markkina- ja valvontaviranomaisella resursseja tai kyvykkyyksiä määrättävien tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto viimekädessä päättää hakemuksesta testiympäristöön osallistuvista tekoälyjärjestelmistä.

Esitysluonnoksen 11 h §:ssä säädetään lisäksi todellisissa olosuhteissa testaamisesta sääntelyn testiympäristön ulkopuolella. Energiavirasto kiinnittää huomiota, että kyseisessä säännöksessä ei säädetä, miten Liikenne- ja viestintävirasto osallistuu testaamiseen todellisissa olosuhteissa. Ehdotetun eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain 6.2 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto tarjoaa keskitettynä yhteyspisteenä tekoälyjärjestelmiä koskevaa asiantuntijatukea lain nojalla toimivaltaisille viranomaisille sekä perusoikeuksia suojeleville viranomaisille. Energiavirasto katsoo, että asiantuntijatuken tarve on kriittistä todellisissa olosuhteissa tapahtuvassa testaamisessa ja tämän roolin tulisi käydä ilmi 11 h §:stä.

Lisäksi Energiavirasto tuo esiin, että päätöksissä koskien todellisissa olosuhteissa testaamista ei ole kyse massapäätöksistä vaan yksittäisistä tarkasti harkituista ja perustelluista päätöksistä. Esitysluonnoksen 28 §:ssä ehdotettu oikaisuvaatimusmenettelyn edellyttäminen voi vain viivästyttää muutoksenhakua ja asian lopullista ratkaisemista.

Energiavirasto edelleen katsoo, että tekoälyasetuksen mukaisten tehtävien keskittäminen olisi tehokkain vaihtoehto. Keskittämisen myötä tekoälyä koskeva syvälinen asiantuntijuus olisi keskittyneesti resursoitu yhteen viranomaiseen. Energiaviraston energia-alan asiantuntijuutta on mahdollista jakaa tekoälyasetuksen mukaiselle markkina- ja valvontaviranomaiselle ja testiympäristön toimivaltaiselle viranomaiselle yhteistyöjärjestelyin. Syvälinen osaaminen tekoälyteknologiasta ja vastuu sen valvonnasta olisi kuitenkin keskitetysti yhdellä taholla.

Ensimmäisen tekoälyasetuksen täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen (HE 46/2025 vp., s. 108) mukaan keskitetyn yhteyspisteen asiantuntijatuotoiminnon tarkoituksena on vähentää hajautetun mallin kustannusvaikutuksia keskittämällä asiantuntijuutta yhteen paikkaan, josta se olisi kaikkien valvontaviranomaisten ja perusoikeuksia suojelevien viranomaisten saatavilla. Energiavirasto kuitenkin korostaa, että hajautetussa viranomaismallissa Liikenne- ja viestintävirastoon keskitetyllä syvälinellä asiantuntijuudella ei voida korvata markkina- ja valvontaviranomaisella itsellään olevaa osaamista valvomistaan asioistaan. Vastuu valvonnasta ja nyt ehdotetuista tehtävistä on kullakin markkina- ja valvontaviranomaisella itsellään. Lisäksi esitysluonnoksesta ei käy tällä hetkellä selvästi ilmi, miten vastuu tehtävistä testiympäristössä ja sen ulkopuolella jakaantuvat Liikenne- ja viestintäviraston tai markkina- ja valvontaviranomaisen välillä.

Lisäksi kuten Energiavirasto on aiemmin tuonut esiin, virastolla ei välttämättä ole sektorikohtaista erityisosaamista sen valvottavaksi ehdotettujen tai testiympäristössä taikka sen ulkopuolella testattavien olevien tekoälyjärjestelmien osalta. Energiavirasto ei valvo esimerkiksi sähköturvallisuuteen, painelaiteturvallisuuteen tai ydinturvallisuuteen liittyvää lainsäädäntöä, joihin viraston näkemyksestä voi olla kytkös.

Lopuksi Energiavirasto kiinnittää huomiota esitysluonnoksen sivuun 50, jonka mukaan "[m]arkkinavalvontaviranomaisten uudet tehtävät voivat edellyttää sitä, että viranomaisen sisällä eriytetään toimintoja viranomaisten puolueettomuuden varmistamiseksi tilanteissa, joissa samaan tekoälyjärjestelmään kohdistetaan markkinavalvontatoimenpiteitä testiympäristön toiminnan päättymisen jälkeen. Markkinavalvontaviranomaisten tulisi tarvittaessa mukauttaa työjärjestyksiään ja toteuttaa hallinnolliset järjestelyt viranomaisten puolueettomuuden turvaamiseksi."

Tämän lisäksi hallituksen esityksessä (HE 46/2025 vp., s. 108-109) on todettu, että "[r]esursointia tulisi ensi kädessä ja ensisijaisesti mahdollistaa viranomaisten nykyisiä tehtäviä tehostamalla ja toimintaa sopeuttamalla. Tekoälyasetuksen edellyttämä toimeenpano rahoitetaan toimeenpanon ensivaiheessa olemassa olevia resursseja uudelleen kohdentamalla ilman lisärahoitusta."

Energiavirasto korostaa, että lisäresurssit ovat olennainen ja välttämätön osa ehdotetun lain täytäntöönpanolle ja tavoitteiden toteutumiselle. Energiavirasto käsittelee seuraavaksi tarkemmin tässä lausunnossa resurssitarpeita, mutta kiinnittää valmistelijoiden huomiota, että ehdotuksen mukaan markkinavalvontaviranomaisella tulisi olla siinä määrin henkilöresursseja ja syvällistä tekoälyosaamista, jotta testaukseen liittyvät tehtävät sekä markkinavalvonta voitaisiin tarvittaessa eriyttää viraston sisällä. Energiavirasto katsoo, että ehdotettu malli ei ole millään tavoin toteutettavissa ilman lisäresursointia tai olisi kokonaisuutena kustannustehokkain vaihtoehto.

Mikäli Energiavirastolle osoitetaan tehtäviä

Mikäli edellä esitetystä huolimatta Energiavirasto nimitetään yhdeksi tekoälyasetuksen mukaiseksi markkinavalvontaviranomaiseksi ja sille osoitetaan tehtäviä liittyen testiympäristöön, todellisissa olosuhteissa testaamiseen taikka eräitä suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevaan ilmoittamisvelvollisuuteen, Energiavirasto korostaa, ettei sillä ole entuudestaan resursseja tekoälyasetuksen täytäntöönpanoon eikä myöskään osaamista tai kokemusta tekoälyjärjestelmien 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 toteaa, että tekoälyasetus ja niiden sisältämät lisätehtävät aiheuttavat virastolle lisäkustannuksia, joita ei voida kattaa viraston nykyisillä ja lähivuosina jopa laskevilla määrärahoilla. Energiavirastolle on tullut ja on lähiaikoina tulossa muitakin uusia tehtäviä, joiden hoitamiseksi viraston määrärahoja ei ole läheskään kaikilta osin tarkistettu, mikä jo nykyisellään vaikeuttaa virastolle kuuluvien lakisääteisten tehtävien tarkoituksenmukaista hoitamista. Uudet lisätehtävät ja nykyisten tehtävien laajeneminen ilman määrärahalisäyksiä vaikeuttaisivat tilannetta entisestään.

Ensimmäisessä esityksessä (HE 46/2025 vp., s. 142) 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 kullakin markkinavalvontaviranomaisella itsellään.

Energiavirasto katsoo, että esitysluonnoksen myötä virastolle tulevien uusien ja laajenevien tehtävien asianmukainen hoitaminen edellyttää niistä aiheutuvien lisäkustannusten huomiointia viraston määrärahoissa viimeistään vuodesta 2025 alkaen. Energiavirasto on esittänyt, että se tulee tarvitsemaan lausuttavana olevien tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen 1 lisähtv:tä. Edellä olevat lisäresurssit ovat lisäys aiemmin joulukuussa 2024 lausunnolla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa arvioituihin viraston lisäresurssitarpeisiin. Yhteensä Energiavirasto on näin ollen esittänyt tekoälyasetuksen täytäntöönpanoon 1 määräaikaisen lisähtv:n vuodelle 2025 ja 3 pysyvää lisähtv:tä vuodesta 2026 eteenpäin.

Energiavirasto ei voi tässä vaiheessa tarjota esitysluonnoksen kirjattuja arvioita tarkempaa arviota mahdollisista järjestelmäkustannuksista, joita tehtävien täytäntöönpano edellyttää. Arvioon vaikuttavat merkittävästi aineiston turvallisuusluokitus sekä käsiteltävien ja arkistoitavien tietojen lukumäärä. Energiavirasto katsoo, että tiedonhallinnan muutosvaikutusten osalta olennaisinta on, onko kyseessä olevassa esityksessä tarkoitettut tiedot TL III-luokiteltua tai sitä korkeammalle tasolle luokiteltua tietoa. Järjestelmäkustannukset ovat täysin riippuvaisia siitä, mikä on tiedon luokitus ja miten monimutkaista käsittelyä esimerkiksi ilmoittamisvelvoite viranomaisen puolelta edellyttää. Muilta osin esitysluonnos ei muuta viraston olemassa olevia prosesseja ja tiedonhallintaa voidaan tukea olemassa olevien järjestelmäratkaisujen parhaiden käytäntöjen kautta.

Energiavirasto korostaa, että täytäntöönpanon kannalta välttämättömien lisäresurssien määrää on tarpeellista arvioida uudelleen valvontatehtävien alkamisen jälkeen. Erityisesti lopullinen valvottavien tekoälyjärjestelmien lukumäärä sekä näiden valvontaan ja testaamiseen liittyvien tehtävien määrä ja laajuus voivat korottaa alustavasti arvioitua lisäresurssitarvetta.

Lisäksi Energiaviraston resurssiarvoihin vaikuttaa keskeisesti, jos testaukseen sekä markkinavalvontaan liittyvät henkilöresurssit ja syvälinen tekoälyosaaminen tulee eriyttää viraston sisällä.

Lopuksi

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi.

Energiavirasto kunnioittavasti esittää harkittavaksi, että hallituksen esityksessä HE 46/2025 vp ja nyt edelleen kyseessä olevassa esitysluonnoksessa ehdotetut suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaan ja testiympäristöön 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.

Esitysluonnoksen mukaan toimijan on ilmoitettava säädetyt tiedot toimivaltaiselle markkinavalvontaviranomaiselle. Energiavirasto kiinnittää työ- ja elinkeinoministeriön huomiota, että mikäli Energiavirastolle osoitetaan markkinavalvontaviranomaisen tehtäviä, työ- ja elinkeinoministeriön asetusta Energiaviraston maksullisista suoritteista tulee päivittää, jotta kyseiset ilmoitukset ovat maksullisia elokuussa 2026.

Energiavirasto lisäksi korostaa, että lisäresurssit ovat olennainen ja välttämätön osa ehdotetun lain täytäntöönpanolle ja tavoitteiden toteutumiselle.

Nurmi Simo
Energiavirasto

Koivula Minna
Energiavirasto