

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?

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi. Ehdotetun sääntelyn pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna tekoälyasetuksen ((EU) 2024/1689) (jäljempänä tekoälyasetus) kansallista täydentävää lainsäädäntöä tekoälyn sääntelyn testiympäristöjen ja kansallisen rekisteröintivaatimuksen osalta.

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi sääntelyn testiympäristön perustamisesta kansallisesti, siihen liittyvistä viranomaistehtävistä ja menettelyistä. Liikenne- ja viestintäviraston (jäljempänä virasto) tehtäväksi ehdotetaan kyseisen testiympäristön perustamis- ja ylläpitotoimista sekä siihen liittyvästä yhteistyöstä vastaamista. Lisäksi ehdotuksessa esitetään toimivaltaisille markkinavalvontaviranomaisille testiympäristöön ja todellisissa olosuhteissa tehtävään testaukseen liittyvistä tehtävistä ja muista tarpeellisista menettelyistä testiympäristön ja todellisissa olosuhteissa testaamista koskevien toimintojen järjestämiseksi.

Ehdotuksessa esitetään myös säädettäväksi kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien suuririskisten tekoälyjärjestelmien kansallisesta rekisteröintivelvoitteesta, jonka osalta kukin kyseisten tekoälyjärjestelmien osalta toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen vastaisi ilmoittamiseen liittyvistä menettelyistä oman toimialansa osalta.

Liikenne- ja viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

1. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät ja toimivaltuudet

Ehdotuksessa esitetään Liikenne- ja viestintävirastolle keskeistä koordinoivaa roolia sääntelyn testiympäristön perustamisessa ja sen hallinnoinnissa. Tehtäväkokonaisuuteen kuuluvat mm. testiympäristön suunnittelu, ylläpito ja kehittäminen, hakemusten vastaanotto ja arviointi, yhteistyö eri viranomaisten, kuten kansallisten markkinavalvontaviranomaisten ja komission, kanssa sekä erinäiset raportointi ja viestintätehtävät. Viraston vastuulle on esitetty myös kansallisen kriittisen infrastruktuurin liittyvien suuririskisten tekoälyjärjestelmien rekisteröinti viraston toimivaltaan kuuluvien tekoälyasetuksen liitteessä III määritettyjen alojen osalta.

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ja pitää perusteltuna virastolle ehdotettua toimivaltaa ehdotuksessa esitettyjen uusien tehtävien osalta ja katsoo ehdotuksen olevan tältä osin selkeä ja perusteltu, sillä kyseinen toimivalta ja tehtävät kuuluvat ja laajentavat luontevasti viraston nykyistä toimivaltaa ja tehtäviä. Viraston näkemyksen mukaan myös ehdotuksessa esitetyt tehtävät muodostavat selkeän kokonaisuuden tekoälyasetuksen kansallisen toimeenpanon sääntelykokonaisuudessa.

2. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävien resurssitarpeet ja toimintaedellytysten varmistaminen

Liikenne- ja viestintävirastolle on ehdotuksessa esitetty lukuisia uusia tehtäviä. Ehdotuksessa todetun mukaisesti Liikenne- ja viestintävirastolle nyt esitetyt tehtävät ovat uusia ja ne lisäävät merkittävästi virastolle aiheutuvaa työmäärää ja kustannuksia.

Virasto on arvioinut, että HE 46/2025 esityksessä ehdotetut keskitetyn yhteyspisteen, markkinavalvonnan, avoimuusvelvollisuuksien valvonnan ja seuraamusmaksulautakunnan tehtävät edellyttäisivät uutta resurssointia. Lisäksi nyt ehdotettavat tekoälyjärjestelmien testiympäristön perustaminen, kriittisen infrastruktuurin rekisterin ja markkinavalvonnassa järjestelmien testaaminen aiheuttavat sekä kertaluonteisia kustannuksia että vuosittaisia ylläpitokustannuksia.

Viraston kaikki edellä mainitut tehtävät ovat täysin uusia ja niiden hoitaminen edellyttää täysin uutta osaamista ja merkittävästi uusia resursseja. Tehtävät tuovat väistämättä uutta merkittävää työkuormaa ja kustannuksia virastolle. Lisäksi uusien tehtävien haltuunottoon olisi varattava riittävästi aikaa, jotta lakisääteisten viraston vastuulle kuuluvien velvollisuuksien täysimääräinen toteuttamisen sääntelyn edellyttämällä tavalla olisi mahdollista.

Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että sille esitetyt tehtävät edellyttävät vahvaa teknistä ja oikeudellista asiantuntemusta sääntelyn tulkintaan ja soveltamiseen, erityistä osaamista

tekoälyteknologioiden ja testattavien järjestelmien arvioinnissa sekä kykyä hallita sidosryhmäyhteistyötä ja tiedottamista. Tekoälyasetuksen toimeenpano vaatii syvällistä teknistä ymmärrystä myös mm. koneoppimisesta, algoritmien toiminnasta, datan laadusta ja läpinäkyvyydestä. Tällaisen asiantuntemuksen rekrytointi ja ylläpito edellyttää lisäresursseja. Tekoäly myös kehittyy nopeasti. Viranomaisella täytyy olla kyky pysyä kehityksen tahdissa, ymmärtää uusia teknologioita ja reagoida niihin.

Lisäksi kyseiset virastolle määritetyt tehtävät edellyttävät investointeja tietojärjestelmiin ja tietoturvaan. Ilman selkeää ja riittävää resurssien osoittamista virastolle, esitettyjen tehtävien suorittaminen voi vaarantua tai jäädä ainakin osittain toteutumatta sääntelyn edellyttämällä tavalla. Kyseinen koskee niin henkilöstöresursseja kuin toiminnan rahoitusta. Mikäli virastolle ei osoiteta riittäviä resursseja, virastolle määritettyjä tehtäviä on priorisoitava siten, että vain selkeät ja yksittäiset turvallisuutta ja/tai terveyttä vaarantavat asiat on mahdollista hoitaa ja asioiden priorisointi olisi huomioitava myös säädettävässä laissa tarpeellisilla säännöksillä.

Ehdotuksessa hallituksen esitykseksi mainitun mukaisesti, viraston tekemän arvion mukaan tekoälyjärjestelmien testiympäristön perustamiskustannukset olisivat noin 3 miljoonaa euroa vuodelle 2026, mikäli päädytään rakentamaan tekninen testausympäristö. Testausympäristön käytännön testaustoiminnan ja neuvonnan arvioidaan edellyttävän 10 htv:n lisäystä viraston pysyviin resursseihin. Lisäksi viraston arvion mukaan testiympäristön ylläpito ja hallinta aiheuttavat vuosittain noin 1,5 miljoonan euron kustannukset huomioiden htv-kustannukset. Sääntelyn testiympäristön vaatimien resurssi- ja budjettiarvioiden odotetaan tarkentuvan yhteistyössä kansallisten ja EU-tason toimijoiden kanssa, johtuen muun muassa siitä, että sääntelyn testiympäristöön liittyvien toimintojen osalta odotetaan vielä tarkempaa komission ohjeistuksia ja täytäntöönpanosäädöksiä.

Kriittisen infrastruktuurin rekisteröintiä koskevan kansallisen rekisterin järjestelmäkustannukset olisivat viraston alustavan arvion mukaan noin 150 000 euroa, joka kattaisi järjestelmän rakentamisen. Ylläpitokustannukset olisivat alustavan arvion mukaan noin 50 000 € vuodessa.

Viraston kyvykkyyden vahvistaminen ja varmistaminen on tärkeää, jotta tekoälyasetuksen tehokas toimeenpano on Suomessa mahdollista ja virasto pystyy tukemaan suomalaisia yrityksiä, muita toimivaltaisia viranomaisia Suomessa sekä vaikuttamaan EU:n yhteistyöelimissä Suomen edun mukaisesti. Tekoäly nähdään kaiken kaikkiaan yhtenä keskeisenä tekijänä Suomen saattamisessa taloudellisen kasvun uralle. Tämän edesauttamiseksi on välttämätöntä, että yrityksiä neuvotaan ja tuetaan myös sääntelyn noudattamisessa. Yritysmaailmasta on saatu esim. kommentteja, että sääntelyyn yhteensopivuus voi nousta kilpailueduksi. Mikäli viranomaistehtävää ei pystytäkään tekemään riittävästi, on vaarana, että suomalaiset yritykset joutuvat vaikeuksiin mahdollisissa oikeustapauksissa jälkikäteen.

Lisäksi on huomattava, että tekoälyasetuksessa edellytetään, että pääsy testiympäristöön on maksutonta pk-yrityksille. Näin ollen Liikenne- ja viestintävirasto ei voi periä maksuja pk-yrityksiltä testiympäristöstä, joiden oletetaan olevan testiympäristössä pääasiallisia hyödyntäjiä.

Sidosryhmät ovat nähneet erittäin tärkeänä, että viranomaisten resurssit tulee varmistaa. Kansallisen lausuntokierroksella edellisestä hallituksen esitysehdotuksesta lausuttaessa useat sidosryhmät katsoivat, että riittävät resurssit ja erityisosaamisen kehittäminen ovat kriittisiä valvonnan onnistumiselle.

EU:n tekoälyasetus rakentuu vahvasti myös jäsenmaiden yhteistyölle. Viraston tulee pystyä osallistumaan EU-tason kokouksiin, työryhmiin ja asiantuntijaverkostoihin aktiivisesti. Ilman lisäresursseja osallistuminen jää näennäiseksi nimeksi osallistujalistalla. Tämä heikentää merkittävästi Suomen vaikuttavuutta sääntelyn kehityksessä ja soveltamisessa.

Liikenne- ja viestintävirasto tuo myös esiin, että julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026–2029 ei ole osoitettu rahoitusta virastolle tekoälyasetuksen mukaisiin markkinavalvontatehtäviin, eikä sääntelyn testiympäristön perustamiseen, sen toiminnan ylläpitämiseen ja vastaamiseen siihen liittyvästä yhteistyöstä. Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että virastolle osoitettavien resurssien ja lisärahoituksen suuruus vaikuttaa merkittävästi tekoälyasetuksen mukaisen sääntelyn testiympäristön järjestämiseen ja mahdolliseen palvelukokonaisuuden laajuuteen.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää välttämättömänä, että virastolle osoitetaan riittävä lisärahoitus valtion budjetista kaikkien tekoälyasetuksen kansallisen toimeenpanon johdosta vastuulle määritettyjen uusien tehtävien täysimääräiseksi hoitamiseksi. Ilman konkreettisia lisäresursseja on olemassa riski, etteivät tekoälyasetuksen mukaiset tavoitteet, erityisesti innovaatioiden tukeminen ja oikeudellisen ennakoitavuuden varmistaminen, toteudu. Lisäksi virastolle osoitettujen lakisääteisten tehtäväkokonaisuuksien kehittäminen ja edistäminen myös vaarantuvat ja ne jäävät merkittävässä määrin toteutumatta tai vähintäänkin niiden laatu heikkenee ilman lisäresursointia. Aliresursoitu virasto ei pysty hoitamaan tehtäviä tehokkaasti, mikä voisi osaltansa heikentää koko tekoälyasetuksen vaikuttavuutta.

Lisäksi on huomioitava, että tekoälyasetuksen 57 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset osoittavat riittävät resurssit kyseisen artiklan noudattamiseksi tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Kyseisten resurssien varmistaminen on myös etenkin tärkeää, kun toimivaltaisten viranomaisten tehtäviä joudutaan myös mahdollisesti sisäisesti eriyttämään ehdotuksessa esitetyn mukaisesti.

Kaartinen Anne
Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)