

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

Viite Lausuntopyyntö 25.4.2025 VN/31658 /2024

Asia TEKÖÄLYJÄRJESTELMIEN VALVONNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMINEN

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 25.4.2025 lausuntoa (VN/31658/2025) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi.

Ehdotetuilla säädöksillä täydennetään elokuussa 2024 voimaan tulleen EU:n tekoälyasetuksen kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvää lainsäädäntöä muuttamalla lakia eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta.

Erityisesti perustettavan kaikille tekoälyjärjestelmille avoimen testiympäristön toivotaan vaikuttavan myönteisesti yritysten innovointiin. Perustettavalla sääntelyn testiympäristöllä ja todellisissa olosuhteissa testaamisella vähennetään riskiä ja epävarmuutta siitä, ettei innovatiivinen tuote

täyttäisi tekoälyasetuksen vaatimuksia. Samalla uskotaan kansalaisten luottamuksen tekoälyjärjestelmien turvallisuuteen lisääntyvän.

Lainsäädännön on määrä tulla voimaan 1.2.2026. Eräitä säännöksiä alettaisiin kuitenkin soveltaa vaiheittain.

Ammattiliitto Pro on tutustunut hallituksen esitysluonnokseen ja toteaa siitä lausuntonaan seuraavaa:

1. Keskeiset ehdotukset

Kansallinen testiympäristön perustaminen ja siihen liittyvät viranomaistehtävät osoitettaisiin Liikenne- ja viestintävirastolle.

Tekoälyjärjestelmien toimivaltaisille markkina- ja lainvalvontaviranomaisille ja muille viranomaisille ehdotetaan testiympäristöön liittyviä ohjaus- ja neuvontatehtäviä sekä velvoite osallistua kirjallisen todisteen ja loppuraportin valmisteluun. Kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien suuririskisten tekoälyjärjestelmien kansallisesta rekisteröintivelvoitteesta vastaisi kukin toimivaltainen markkina- ja lainvalvontaviranomainen oman toimialansa osalta. Toimivaltaiset markkina- ja lainvalvontaviranomaiset vastaisivat eräiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien testaamisesta todellisissa olosuhteissa sekä luvanantamismenettelystä, joka liittyy jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käyttöön lainvalvontaviranomaisten toiminnassa.

Lisäksi säädetään viranomaisten tiedonluovutus- ja oikeusperustasta, seuraamusmaksuista sekä testiympäristön toiminnasta perittävistä maksuista.

Esitys sisältää säädökset henkilötietojen jatkokäsittelyn oikeusperustasta lainvalvontaviranomaisten toiminnassa käytettävien tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi sääntelyn testiympäristössä.

Ehdotettu lainsäädäntö lisää useiden valtion viranomaisten tehtäviä ja asettaa uusia osaamisvaatimuksia.

Erityisesti tehtävät lisääntyvät Liikenne- ja viestintävirastossa, joka perustaa ja ylläpitää testiympäristön. Virasto joutuu luomaan uusia menettelytapoja ja toimintaprosesseja. Myös neuvontaan ja tiedottamiseen sekä viranomaisyhteistyöhön joudutaan varaamaan resursseja.

Tekoälyjärjestelmien markkinaviranomaisten työmäärän ennakoidaan jossain määrin lisääntyvän testiympäristön toimintaan liittyvän osallistumisvelvoitteen vuoksi. Puolueettomuuden turvaaminen vaatii markkinaviranomaisilta sisäisiä järjestelyjä ja todellisissa olosuhteissa testaaminen uusien toimintaprosessien luomista. Kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien suuririskisten tekoälyjärjestelmien ilmoittamisvelvoite kasvattaisi Energiaviraston, Liikenne- ja viestintäviraston sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston työmäärää.

Toimijoiden ohjaus ja neuvonta saattaa lisätä myös tietosuojavaltuutetun toimiston ja kuluttaja-asiamiehen työtä, vaikka ehdotonta velvollisuutta osallistua hankkeiden testaukseen sääntelyn testiympäristössä ei ole.

Luvanantamismenettelyllä jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen on vaikutusta lainvalvontaviranomaisten työhön vain lupamenettelyvaatimuksen toimittamisen osalta. Poliisin tämänhetkisen arvion mukaan jälkikäteistä biometristä etätunnistamista käytetään harvakseltaan: noin kymmenessä tapauksessa vuositasona. Kyse on tuomioistuimille uudesta, mutta työmäärältään vähäiseksi arvioidusta tehtävästä.

Muiden toteuttamisvaihtoehtojen vertailussa sivuilla 57–69 on esitetty perustelut valinnoille, joiden pohjalle hallituksen esitys rakentuu. Prola ei ole hallituksen esityksen keskeisiin ehdotuksiin kommentoitavaa.

Pron lausunnossa keskitytään uusien tehtävien hoitamiseen tarvittavien viranomaisresurssien turvaamiseen.

2. Vaikutusten arviointi

Pro pitää myönteisenä, että julkisen talouden suunnitelman 2026–2029 valmistelun yhteydessä on tunnistettu tehtävien edellyttävän viranomaisten resursoinnin vahvistamista.

Vaikka esitys sisältää mahdollisuuden periä maksuja testiympäristöön osallistumisesta ja todellisissa olosuhteissa testaamisesta sekä kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien suuririskisten tekoälyjärjestelmien rekisteröinnistä, on vaikutuksia valtion tulojen kertymään tässä vaiheessa mahdoton arvioida.

Lainsäädännöstä aiheutuisi valtion viranomaisille lähinnä uusia kustannuksia, joiden alustaviin arvioihin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Tämä yksinkertaisesti siksi, että testauksen kysynnästä ja määrästä on hyvin vaikeaa antaa alustaviakaan arvioita.

Alustavien kustannusarvioiden taloudelliset vaikutukset olisivat kumulatiivisesti yhteensä noin 13–14 miljoonaa euroa vuosina 2026–2029. Kertaluonteisten vuodelle 2026 kohdistuvien kustannusten osuudeksi arvioidaan yhteensä noin 3,4 miljoonaa euroa, josta suurin osa (3 milj. euroa) muodostuu testiympäristön rakentamisesta. Kertakustannusarvio ei ole kattava, koska osa viranomaisista (Tulli, Valvira, Tukes, työsuojeluviranomainen ja Energiavirasto) eivät ole kyenneet antamaan mitään arviota. Alustavat arviot jatkuvista kustannuksista ovat yhteensä 3,09–3,25 miljoonaa euroa vuodessa. Tulli ja työsuojeluviranomainen eivät ole kyenneet arvioimaan jatkuvia kustannuksia lainkaan. Arvioiduilla pysyvillä kustannuksilla, pois lukien testausympäristön ylläpitokustannukset (0,5 milj. euroa), on kaavamaisesti laskien ennakoitu voitavan testata noin 45–50 hanketta vuodessa. Pro muistuttaa, että valtion tuottavuusohjelman paineen alla toimivien virastojen taloudellinen liikkumavara on olematon. Puoliväliriihessä 2025 päätettiin uudesta 130 milj. euron säästöstä, jonka jakaantumisesta hallinnonaloittain päätetään vuoden 2026 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä. Kokonaistilanteen muuttuessa edelleen tukalammaksi, on täysin uusien tehtävien hoitamiseen osoitettava niiden vaatimat resurssit täysimääräisesti. On vastuutonta olettaa, että niukkoja resursseja uudelleen suuntaamalla selvittää loputtomasti.

Liikenne- ja viestintäviraston alustavan arvion mukaan kustannukset olisivat yhteensä 7,5 miljoonaa euroa vuosina 2026–2029. Virasto tarvitsee testaustoimintaan ja neuvontaan pysyvän 10 htv:n lisäyksen.

Tietosuojavaltuutetun toimistoa koskevasta arviosta sivulta 48 on erityisen vaikea saada selvää kustannuksista vuosina 2026–2029. Virasto esittää hankkeiden määrään perustuvia arvioita htv-tarpeesta, mutta ei tarvittavia euroja.

Energiaviraston arvio kustannuksista on yhteensä 320 000 euroa ja 4 htv:n lisäresurssi vuosina 2026–2029. Arviota kertakustannuksista ei ole esitetty.

Finanssivalvonnan resurssitarve (2 htv) on yhteensä 198 000 euroa vuosina 2026–2029. Arvioon sisältyvät myös kertakustannukset.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on omassa arviossaan tuonut esille tarpeen vahvistaa tekoäly-/kyberturvallisuusosaamista sekä oikeudellista osaamista. Tukes korostaa myös puolueettomuusnäkökulmaa, joka vaatisi varahenkilöjärjestelyjä. Lisäresurssitarpeeksi on arvioitu 6–8 htv. Arvio euroina puuttuu.

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen resurssitarve olisi kaikki kustannuserät huomioiden yhteensä noin 480 000 euroa vuosina 2026–2029 (5 htv).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston resurssitarve on yhteensä 1,07 miljoonaa euroa vuosina 2026–2029 (3 htv).

Erityisesti toimivaltaisille markkina- ja valvontaviranomaisille aiheutuvia kertakustannuksia ja pysyviä kustannuksia on hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnista vaikea hahmottaa. Kokonaisuus saattaisi avautua helpommin, jos kaikista alustavasti arvioiduista kustannuksista laadittaisiin yhteenveto taulukkomuotoon. Virastojen arvioissa ei kerrota millaiseen henkilötövuoden kustannukseen arvio perustuu. Tästä syystä esim. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston esittämä euromääräinen arvio suhteessa muiden virastojen esittämiin euroihin pistää silmään.

Kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien tekoälyjärjestelmien ilmoittamisvelvoite vaikuttaisi Energiaviraston, Liikenne- ja viestintäviraston sekä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tiedonhallintaan. Energiavirastolle aiheutuvista kustannuksista on sivulla 55 esitetyn perusteella vaikea saada selkoa, koska ilmoitusprosessin toteuttamiseen on erilaisia vaihtoehtoja. Liikenne- ja viestintäviraston alustavan arvion mukaan tietojärjestelmän rakentamiskustannukset olisivat noin 150 000 €. Ylläpitokustannukset olisivat alustavan arvion mukaan noin 50 000 € vuodessa. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston alustavan arvion mukaan investointikustannukset olisivat noin 100 000–300 000 euroa ja ylläpitokustannukset noin 10 000–20 000 euroa vuosittain.

Kaikki edellä referoidut virastojen arviot kustannusvaikutuksista ovat alustavia, epävarmoja ja kertakustannusten osalta puutteellisia.

3. Toimeenpano ja seuranta

Hallituksen esityksen sivulla 89 todetaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten raportointivelvoite Euroopan tekoälytoimistolle ja -neuvostolle.

Suomessa toteutetun tekoälyn sääntelyn testiympäristöllä saavutettuja tuloksia ja sen kautta saatuja kokemuksia on tarkoitus arvioida vuosittaisten tekoälyasetuksessa säädettyjen raportointivelvoitteiden yhteydessä. Pro pitää ehdottoman tärkeänä, että samassa yhteydessä tarkastellaan viranomaisresurssien riittävyys ja tarvittaessa ryhdytään välittömiin toimiin resurssien turvaamiseksi. Tekoälyn hyödyntämiseen liittyy valtavat odotukset yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla. Viranomaisvalvonnan on oltava uskottavalla tasolla, jotta kansalaiset voivat aidosti luottaa tekoälyn turvallisuuteen.

Minea Pyykönen

Johtaja

Sari Jokikallas

Sopimuslavastaava/asiantuntija

Jokikallas Sari
Ammattiliitto Pro ry