Eduskunnan talousvaliokunnalle

Vastine
21.10.2025

VN/13/2025-TEM-74

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINE EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNNALLE KOSKIEN HALLITUKSEN ESITYSTÄ HE 46/2025 VP

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä kirjallista vastinetta viitteen mukaisessa asiassa. Työ- ja elinkeinoministeriö on ottanut selon asiantuntijoiden sekä valiokuntien lausunnoista ja esittää kunnioittavasti vastineenaan seuraavaa.

1. Soveltamisala

Esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lakia ei sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan eikä eduskunnan kansliaan. Lakia ei sovelleta muihin eduskunnan virastoihin, jos viraston tarjoamalla tai käyttöönottamalla tekoälyjärjestelmällä on keskeinen yhteys eduskunnan valtiopäivätoimintaan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan ehdotetun sääntelyn, jossa eduskunnan valtiopäivätoiminta on rajattu sääntelyn ulkopuolelle, lähtökohtaisesti vastaavan perustuslakivaliokunnan tällaisen sääntelyn soveltamisalalle asettamia vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on tästä huolimatta pitänyt eduskunnan valtiosääntöoikeudellisen aseman kannalta perusteltuna, huomioiden sääntelyn epävarmuudet ja riskit, että eduskunnan virastot rajataan eduskunnan kanslian tapaan kokonaan pois 1. lakiehdotuksen soveltamisalasta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että talousvaliokunnan on tältä osin syytä muuttaa ehdotettua sääntelyä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että mainitulla säännöksellä pyrittäisiin yhtäältä turvaamaan se, ettei eduskunnan toiminta ylimpänä valtioelimenä vaarannu siihen kohdistettavan viranomaisen valvonnan johdosta. Toisaalta ehdotettavalla säännöksellä on tarkoitus varmistaa EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa, kun viranomaisten valvonta ja seuraamukset voitaisiin ulottaa rajatusti eräisiin eduskunnan virastoihin. Eduskunnan virkamiehistä annetun lain (1197/2003) 2 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslian ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian sekä lisäksi eduskunnan yhteydessä olevat valtiontalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos. Eduskunnan virastoilla voi olla eriasteisia yhteyksiä eduskunnan valtiopäivätoimintaan, minkä vuoksi ehdotettavan säännöksen mukaista ”keskeistä yhteyttä eduskunnan valtiopäivätoimintaan” olisi esityksen mukaan arvioitava tapauskohtaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansallisesta lainsäädäntöratkaisusta riippumatta tekoälyasetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä näin

ollen voida täysin sulkea pois sitä mahdollisuutta, että myös eduskunnan alaisten virastojen olisi ainakin osassa toimintaansa noudatettava tekoälyasetuksen vaatimuksia. Tämä olisi viime kädessä arvioitava tapauskohtaisesti (esimerkiksi kun suuririskistä tekoälyjärjestelmää käytetään rekrytointiin tai suoriutuvuuden arviointiin tekoälyasetuksen liitteen III kohdan 4 tarkoittamassa käyttötapauksessa). Kansallisilla markkinavalvontaviranomaisilla ei kuitenkaan olisi tässä toimivaltaa, mikä voi muodostaa tulkintakysymyksiä tekoälyasetuksen tehokkaan kansallisen täytäntöönpanon näkökulmasta.

2. Markkinavalvonnan järjestäminen

2.1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta, jolla toimeenpantaisiin kansallisesti EU:n tekoälyasetus (EU) 2024/1689. Laissa säädettäisiin muun muassa tekoälyjärjestelmiä valvovista markkinavalvontaviranomaisista ja niiden tehtävistä, keskitettynä yhteyspisteenä toimivasta viranomaisesta, ilmoittamisesta vastaavista viranomaisista ja ilmoitetuista laitoksista. Suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvontatehtävät säädettäisiin Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle, Tullille, Liikenne- ja viestintävirastolle, Työsuojeluviranomaiselle, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselle, Energiavirastolle, tietosuojavaltuutetulle, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, Finanssivalvonnalle sekä Lounais-Suomen aluehallintovirastolle. Kiellettyjen tekoälyyn liittyvien käytäntöjen markkinavalvonnasta vastaisi tietosuojavaltuutettu, koska useilla kielletyillä käytänteillä voidaan katsoa olevan keskeinen yhteys myös henkilötietojen käsittelyyn. Avoimuusvelvoitteiden kohteena olevien tekoälyjärjestelmien valvonnasta vastaisi Liikenne- ja viestintävirasto. Jos kuitenkin avoimuusvelvoitteiden kohteena oleva tekoälyjärjestelmä on samanaikaisesti suuririskinen tekoälyjärjestelmä, avoimuusvelvoitteiden valvonnasta vastaisi suuririskisen tekoälyjärjestelmän markkinavalvontaviranomainen toimialallaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnossa sekä pääosin asiantuntijoiden lausunnoissa on kannatettu hajautettua markkinavalvontamallia, ja sen hyödyiksi on tunnistettu muun muassa yhden viranomaisen kuormituksen vähentäminen, sektorikohtaisen asiantuntemuksen hyödyntäminen sekä teollisuuden osallistamisen edistäminen. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota myös, että Turun yliopiston professori Myllyn perustuslakivaliokunnalle antaman asiantuntijalausunnon mukaan hajautettu valvontajärjestelmä on valtiosääntöoikeudellisesti mahdollinen, kunhan tekoälyyn ja perusoikeuksiin liittyvä riittävä asiantuntemus, asianmukaiset menettelyt ja oikeussuojakeinot kussakin viranomaisessa turvataan ja viranomaiset toimivat tekoälysäädöksen määräysten mukaisesti.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on esittänyt näkemyksenään, että hajautettu malli olisi kustannuksiltaan huomattavan kallis ja hallinnollisesti raskas, minkä vuoksi keskitetty malli olisi ollut kannatettavampi. Teknologiateollisuus, FiCom ry sekä Finanssiala ry ovat puolestaan esittäneet näkökohtia valvonta- sekä tulkintakäytännön johdonmukaisuuden tärkeydestä tai sen haasteista.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tekoälyasetuksen 74 artiklan 3 kohdan mukaan lähtökohtana on, että sellaisten suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta, jotka liittyvät tuotteisiin, joihin sovelletaan mainitun asetuksen liitteessä I olevassa A jaksossa lueteltua unionin yhdenmukaistamislainsäädäntöä, markkinavalvontaviranomainen on tätä asetusta sovellettaessa kyseisten säädösten nojalla nimetty markkinavalvontatoimista vastaava viranomainen. Vaikka asetus mahdollistaa markkina-

valvonnan kansalliselle järjestämiselle liikkumavaraa, työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että markkinavalvonta on lähtökohtaisesti hajautunut Suomessa eri viranomaisille. Työ- ja elinkeinoministeriö tuo esiin, että vaihtoehtoisten toteuttamismallien mahdollisia hyötyjä ja heikkouksia punnittiin huolellisesti hallituksen esityksen perus- ja jatkovalmistelun aikana kansallisen toimeenpanon poikkihallinnollisessa työryhmässä.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää edelleen hajautettua markkinavalvontamallia tarkoituksenmukaisimpana tapana toimeenpanna EU:n tekoälyasetus kansallisesti muun muassa, koska hajautetun mallin avulla on mahdollista hyödyntää olemassa olevaa markkinavalvonta- ja muuta erityisosaamista, kuten tietosuojaosaamista. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin myös tähdentää, että malli ei ole kaikilta osin hajautettu, vaan se sisältää myös keskitettyjä ratkaisuja, koska esimerkiksi tietosuojavaltuutettu vastaa yksinomaisesti kiellettyjen tekoälyyn liittyvien käytäntöjen markkinavalvonnasta. Esitettyjen markkinavalvontaviranomaisten sektorikohtaisen erityisosaamisen on kokonaisuutena arvioiden katsottu tuovan huomattavia synergiaetuja sekä tehokkuutta ja ketteryyttä tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaan. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy Finanssivalvonnan lausunnossa esiin tuotuun huomioon siitä, että tekoäly tulee olemaan läpileikkaava teknologia, joka on osa kaikkia prosesseja, ja että sen vuoksi tekoälyä ei pidä eristää yhdeksi valvottavaksi asiaksi, vaan se on yksi komponentti prosesseissa. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy liikenne- ja viestintävaliokunnan lausumaan siitä, että tekoälyasetus toimii sekä tuotesektorikohtaisena sääntelynä että horisontaalisena, eri sektorien yli ulottuvana sääntelynä sekä siitä, että valvontaviranomaisten on joka tapauksessa syytä vahvistaa osaamistaan tekoälyteknologiassa, koska tekoälyjärjestelmät integroituvat yhä useampaan tuotekategoriaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö tuo esiin, että jatkovalmistelussa kiinnitettiin erityistä huomiota riskiin eri viranomaisten tulkinta- ja valvontakäytännön epäjohdonmukaisuudesta, ja korostaa, että Liikenne- ja viestintäviraston yhteyteen perustettavaksi ehdotetulle keskitetylle yhteyspisteelle on esityksessä tämän vuoksi ehdotettu säädettäväksi erityinen tehtävä tehdä yhteistyötä markkinavalvontaviranomaisten ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston yhteydessä toimivan markkinavalvonnan keskitetyn yhteyspisteen kanssa, sekä koordinoida viranomaisten välistä yhteistyötä. Koordinointitehtävän nojalla keskitetyn yhteyspisteen vastuulla on varmistaa, että asetuksen tulkinta- ja valvontakäytäntö muodostuvat yhtenäisiksi eri viranomaisten kesken. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että ratkaisun katsotaan tehokkaasti edesauttavan asetuksen asianmukaista ja tehokasta kansallista toimeenpanoa käytännön soveltamisen tasolla. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää myös huomiota, että Liikenne- ja viestintävirasto on kannattanut esityksessä ehdotettua sääntelyratkaisua tältä osin ja tuonut esiin, että esitetyillä toimivaltuuksilla ja tehtäväkokonaisuuksilla olisi mahdollista edistää oikeudellista selkeyttä ja valvontatehtävien yhtenäisyyttä sekä kansallisella että EU-tasolla.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että seuraamusmaksujen osalta sääntelyn soveltamisen yhtenäisyyttä edistäisi osaltaan perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta jäljempänä seuraamusmaksujärjestelmää koskevassa 3. kappaleessa kuvattu 1. lakiehdotuksen muutos, minkä mukaan seuraamusmaksujen määräämistoimivalta keskitettäisiin tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunnalle.

2.2. Viranomaisten toimivallasta säätämisen täsmällisyys

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että se on eritoten perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai, että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen toimivaltaisia markkinaviranomaisia koskevaan 2 lukuun sisältyvät säännökset toimivaltaisista viranomaisista eivät ole kaikilta osin valiokunnan edellyttämällä tavoin yksiselitteisiä tai täsmällisiä, minkä vuoksi se on katsonut, että talousvaliokunnan tulisi täsmentää ehdotettua sääntelyä.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohtaa olisi mahdollista täsmentää. Mainitun lainkohdan perusteella Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja Tulli olisivat markkinavalvontaviranomaisia niiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta, joihin sovelletaan tekoälyasetuksen liitteen I jakson A kohdassa 2 mainittua säädöstä (ns. *leludirektiivi*). Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Tullin toimivallan jakoon sovellettaisiin lelujen turvallisuudesta annetun lain (1154/2011) 56 §:ää, johon säännöksessä viitattaisiin aineellisesti. Lelujen turvallisuudesta annetun lain 56 §:n mukaan markkinavalvontaviranomaisesta säädetään eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (1137/2016), jäljempänä markkinavalvontalaki, 4 §:n 1 momentissa. Ulkorajavalvontaviranomaisesta säädetään markkinavalvontalain 4 §:n 2 momentissa. Sen lisäksi, mitä markkinavalvontalain 4 §:n 1 momentissa säädetään, Tulli toimii markkinavalvonta-asetuksen 25–28 artiklassa tarkoitettuna markkinavalvontaviranomaisena lelujen osalta. Lisäksi Tulli valvoo markkinavalvontaviranomaisena tämän lain noudattamista toimitettaessa leluja Suomeen Euroopan unionin jäsenmaista Suomessa tapahtuvan tavaraerän purkamisen ja siihen liittyvän varastoinnin yhteydessä. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että mainittua lainkohtaa täsmennettäisiin erottamalla Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Tullin toimivalta omaksi lainkohdakseen, jolloin toimivallan jakautuminen olisi selkeämmin havaittavissa. Tullin toimivallan osalta viittausta muuhun sääntelyyn ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että toimivalta määräytyisi markkinavalvontalain 4 §:n 2 kohdan ja lelujen turvallisuudesta annetun lain 56 §:n 2 kohdan perusteella.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 4 kohtaa olisi myös mahdollista täsmentää. Mainitun lainkohdan mukaan, 4 kohdan työsuojeluviranomainen olisi markkinavalvontaviranomainen niiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta, joihin sovelletaan tekoälyasetuksen liitteen I jakson A kohdassa 8 mainittua säädöstä (köysiratalaitteistoasetus). Lisäksi työsuojeluviranomainen olisi markkinavalvontaviranomainen niiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta, joihin sovelletaan tekoälyasetuksen liitteen I jakson A kohdissa 1 (konedirektiivi) ja 9 (henkilönsuojainasetus) mainittuja säädöksiä, jos on kyse työsuojelun valvonnan alaan kuuluvista tuotteista. Suomessa työsuojeluviranomaisella tarkoitetaan aluehallintovirastoa sekä sosiaali- ja terveysministeriötä sen hoitaessa tuotteiden turvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että markkinavalvonta-asetuksen 14 artiklassa säädetään jäsenvaltioille velvoite siirtää toimivaltaa markkinavalvontaviranomaisille, mikä on Suomessa toteutettu säätämällä toimivaltuuksista kootusti markkinavalvontalaissa. Kuitenkin esimerkiksi työntekijöiden suojelun osalta aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueiden ja sosiaali- ja terveysministeriön toimivallasta markkinavalvontaviranomaisena on säädetty kansallisesti lisäksi laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006) sekä laissa eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta (1016/2004). Tämän vuoksi mainittua 1. lakiehdotuksen lainkohtaa ehdotetaan täs-

mennettäväksi siten, että siinä viitattaisiin lakiin työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta sekä lakiin eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että jos 1. lakiehdotus tulisi voimaan aikaisintaan 1.1.2026, sen 3 §:n 2 momenttiin Lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (530/2025) yhdenmukaistamisen johdosta tehtävät muutokset, jotka on kuvattu edempänä kappaleessa 5.2. ’Huomiot lakiehdotusten voimaantuloon liittyen’, selkeyttäisivät osaltaan mainittua lainkohtaa.

2.3. Yhteistyö, tiedonsaantioikeudet sekä ulkoisten asiantuntijoiden käyttö

Useissa lausunnoissa on korostettu yhteistyön ja/tai tiedonsaantioikeuksien merkitystä yleisemmin tai liittyen hajautettuun markkinavalvontamalliin. Liikenne- ja viestintävaliokunta on lausunnossaan painottanut myös viranomaisten yhteistyön merkitystä yritysten kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy lausuntoihin yhteistyön tärkeydestä ja tiedonsaantioikeuksien merkityksestä. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että tekoälyasetus velvoittaa sen soveltamisalaan kuuluvia toimijoita tai sen nojalla toimivaltaisia viranomaisia tekemään keskenään yhteistyötä monin kohdin (mm. 21–25, 26, 53, 54, 73, 77, 79 art.). Työ- ja elinkeinoministeriö tähdentää lisäksi, että tekoälyasetuksen 74 artiklan 1 kohdan mukaan tekoälyjärjestelmiin sovelletaan tekoälyasetuksen ohella markkinavalvonnan yleissääntelyä; markkinavalvonta-asetusta (EU) 2019/1020 ja esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan myös lakia eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016, jäljempänä *markkinavalvontalaki)*. Markkinavalvonta-asetuksen 9 kohdassa säädetään markkinavalvontaviranomaisten yhteisistä toimista vaatimusten noudattamiseksi. Mainitun asetuksen 22 artiklassa säädetään, että yhteistyön ja tiedonvaihdon markkinavalvontaviranomaisten kesken sekä markkinavalvonta-viranomaisten, komission ja asianomaisten unionin virastojen välillä on oltava tehokasta. Tekoälyasetuksen 78 artiklassa säädetään tietoihin liittyvän luottamuksellisuuden turvaamisesta. Markkinavalvontalain 11 §:n 1 momentin mukaan markkinavalvontaviranomaisella ja Tullilla on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä luovuttaa valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja toisilleen ja saada niitä muilta valvontaviranomaisilta.

Työ- ja elinkeinoministeriö tähdentää, että sen lisäksi mitä hallintolain 10 §:ssä säädetään viranomaisten velvollisuudesta tehdä yhteistyötä, 1. lakiehdotuksen mukaan keskitetyllä yhteyspisteellä on erityinen tehtävä tehdä yhteistyötä markkinavalvontaviranomaisten ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston yhteydessä toimivan markkinavalvonnan keskitetyn yhteyspisteen kanssa, sekä koordinoida viranomaisten välistä yhteistyötä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Turvallisuus- ja kemikaalivirasto toimii markkinavalvonta-asetuksen 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna markkinavalvonnan yhteyspisteenä. Markkinavalvonta-asetuksessa säädettyjen tehtävien lisäksi markkinavalvonnan yhteyspisteelle on annettu tehtäviä markkinavalvontalain 4 a §:ssä, minkä mukaan se muun muassa koordinoi markkinavalvontaan liittyvää viranomaisyhteistyötä ja auttaa markkinavalvonta-viranomaisia kansallisessa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Markkinavalvonnan yhteyspisteen tehtäviin kuuluu myös laatia kansallinen markkinavalvontastrategia yhteistyössä markkinavalvonnan yhteistyöryhmän kanssa, jossa ovat edustettuina markkinavalvonta-asetuksessa tarkoitetut markkinavalvontaviranomaiset, Tulli ja tarvittaessa muita viranomaisia. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo edellä mainituin perustein, että toimivaltuudet ja rakenteet tehokkaalle yhteistyölle ja tietojenvaihdolle tekoälyjärjestelmien markkinavalvonnassa on sekä olemassa että 1. ja 2. lakiehdotuksessa mahdollistettu.

Sitra on lausunnossaan tuonut esiin, että markkinavalvontaviranomaisten tulisi voida käyttää apunaan ulkoisia asiantuntijoita. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että markkinavalvontaviranomaisten ulkoisten asiantuntijoiden käyttö on esityksessä mahdollistettu. Markkinavalvontalain 14 §:n 1 ja 2 momentin mukaan markkinavalvontaviranomaisella on oikeus käyttää apunaan ulkopuolisia asiantuntijoita tuotteen vaatimustenmukaisuuden tutkinnassa, testaamisessa ja arvioimisessa. Ulkopuoliset asiantuntijat voivat markkinavalvontaviranomaisen apuna osallistua tämän lain mukaisiin tarkastuksiin. Esityksen 2. lakiehdotuksen tarkoituksena on tekoälyasetuksen 74 artiklan 1 kohdan nojalla lisätä laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta markkinavalvontalain soveltamisalaan, jolloin kaikki markkinavalvontalain mukaiset markkinavalvontaviranomaisten toimivaltuudet koskevat myös tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaviranomaisia. Selkeyden vuoksi myös 1. lakiehdotus sisältää lisäksi informatiivisen viittauksen markkinavalvontalakiin: ehdotetussa 12 §:ssä säädetään, markkinavalvontaviranomaisten valvonnan toimivaltuuksista säädetään markkinavalvontalain 3 luvussa sekä tekoälyasetuksen liitteen I jaksossa A luetellun unionin yhdenmukaistamislainsäädännön nojalla annetussa kansallisessa lainsäädännössä.

2.4. Tiedotus, neuvonta, ohjeistus

Sivistysvaliokunta on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että tekoälyasetuksen mukaisten tekoälyjärjestelmien tarjoajille ja käyttöönottajille annetaan riittävästi viranomaisohjeistusta ja -neuvontaa. Teknologiateollisuus on ehdottanut tiedotus-, koulutus- ja ohjeistustehtävien säätämistä Liikenne- ja viestintävirastolle kuuluviksi siten, että sektoriviranomaiset antaisivat tähän tarvittaessa tukea. Työ ja elinkeinoministeriö katsoo, että viranomaisten antama neuvonta, ohjaus ja koordinoitu yhteistyö on osaltaan edellytys kansallisen toimeenpanon onnistumiselle. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että jatkovalmistelussa keskitetyn yhteyspisteen tarjoamaa tekoälyteknologiaan liittyvää asiantuntijatukea laajennettiin koskemaan markkinavalvontaviranomaisten lisäksi myös perusoikeuksia suojelevia viranomaisia. Samassa yhteydessä arvioitiin myös tarvetta laajentaa keskitetyn pisteen asiantuntijatukea yleisesti saatavilla olevaksi neuvonnaksi ja ohjaukseksi. Muutoksia lakiehdotukseen ei kuitenkaan tältä osin katsottu tarkoituksenmukaiseksi tehdä, koska tekoälytoimijoiden on tarkoituksenmukaisempaa saada ohjausta ja neuvontaa kohdennetusti sektoriviranomaiselta, jolla on erityisosaamista kyseisellä tuotesektorilla. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan komissio on perustanut lokakuussa 2025 kaikille tarjolla olevan tekoälyasetusta koskevan neuvontapalvelun (”AI Act Service Desk”).

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että hallintolain 8 §:n nojalla kunkin markkinavalvontaviranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää maksutonta neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Työ- ja elinkeinoministeriö tuo lisäksi esiin, että keskitetty yhteyspiste voi saattaa yleisön saataville yleistä asetuksen toimeenpanoon liittyvää neuvonta- ja koulutusmateriaalia, jota se viranomaisten tueksi tuottaa. Tämä osaltaan edesauttaisi, ei ainoastaan tekoälyasetuksen soveltamista, mutta myös laajemmin tekoälylukutaidon edistämistä yhteiskunnassa. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tästä ei kuitenkaan ole tarpeen säätää lailla, koska sen katsotaan olevan ehdotetun lain käytännön toimeenpanoon liittyvä kysymys. Edellä mainituin perustein työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei tekoälyasetuksen tiedotus-, koulutus- ja ohjeistustehtävien osoittamista yksinomaan Liikenne- ja viestintävirastolle kuuluviksi Teknologiateollisuus ry:n ehdottamalla tavalla ole tarkoituksenmukaista tehdä, koska hallinnon yleissääntelyn sekä ehdotetun sääntelyn puitteissa tiedotusta, koulutusta ja ohjeistusta on mahdollista toteuttaa

joustavammin niin yleisellä kuin sektorikohtaisella ja yksityiskohtaisemmalla tasolla, mikä on tarkoituksenmukaista valvontakentän monimuotoisen luonteen takia.

2.5. Kriittiseen infrastruktuuriin liittyvästä markkinavalvonnan järjestämisestä

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on lausunnossaan tuonut esiin, ettei esitetty valvontamalli kriittisen infrastruktuurin osalta noudata täysin voimassa olevia rakenteita, joita on omaksuttu kyberturvallisuuden valvonnassa, ja on esittänyt, että vesihuoltoon liittyvät tehtävät osoitettaisiin ELY-keskukselle.

Energiavirasto on esittänyt harkittavaksi, että sille esityksessä ehdotetut suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaan liittyvät tehtävät keskitettäisiin yhdelle valvovalle viranomaiselle sen sijaan, että tehtävät hajautettaisiin, ja osin osoitettaisiin Energiavirastolle. Toissijaisesti Energiavirasto on lausuntonaan esittänyt, että kyseiset tehtävät osoitettaisiin jo olemassa oleville markkinavalvontaviranomaisille. Hallituksen esityksen mukaan Energiavirasto olisi markkinavalvontaviranomainen mainitun liitteen 2 kohdan kriittisen infrastruktuurin osalta, jos tekoälyjärjestelmä on tarkoitettu käytettäväksi turvakomponentteina kaasu-, lämmitys- ja sähköhuollon hallinnassa ja toiminnassa.

Tekoälyasetuksen kriittisen infrastruktuurin markkinavalvonnan järjestämisestä vesihuollon osalta työ- ja elinkeinoministeriö tuo esiin, että ennen hallituksen esityksen lausuntokierrosta Etelä-Savon ELY-keskusta oli ehdotettu markkina-valvontaviranomaiseksi tekoälyasetuksen III liitteen 2 kohdan kriittisen infrastruktuurin osalta, kun tekoälyjärjestelmä on tarkoitettu käytettäväksi turvakomponentteina CER-direktiivin liitteen 6 kohdan mukaisen juomavettä ja 7 kohdan mukaisen jätevettä koskevien toimialojen hallinnassa ja toiminnassa. Kyseisen markkinavalvontatehtävän osoittaminen Etelä-Savon ELY-keskukselle katsottiin perustelluksi, koska se toimii nykyisellään vesihuoltolain valvovana viranomaisena. Saadun lausuntopalautteen perusteella ja jatkovalmistelun aikana käytyjen valtionhallinnon sisäisten neuvottelujen tuloksena ratkaisua katsottiin tarpeelliseksi muuttaa muun muassa, koska tehtävän arvioitiin sopivan Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle paremmin kuin Etelä-Savon ELY-keskukselle, jolla ei nykyisellään ole markkinavalvonnan kyvykkyyttä. Myös valtion aluehallinnon uudistuksen myötä tuleville muutoksille annettiin uudelleenarvioinnissa painavampaa merkitystä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaakin, että mainitun tehtävän osoittaminen Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle on uudelleenarvioitu jatkovalmistelun aikana, ja katsoo edelleen, ettei esitykseen ole tarpeellista tehdä muutoksia siltä osin kuin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto on eduskunnalle antamassaan lausunnossa ehdottanut. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota, että Etelä- Savon ELY-keskus on eduskunnalle antamassaan lausunnossa kannattanut mainittua esitykseen jatkovalmistelussa tehtyä muutosta.

Tekoälyasetuksen 3 artiklan 62 kohdan mukaan kriittisen infrastruktuurin määritelmä vastaa CER-direktiivin (EU) 2022/2557 2 artiklan 4 alakohdassa määriteltyä kriittistä infrastruktuuria. CER-direktiivi on kansallisesti toimeenpantu lailla yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/2025). Mainitun lain 19 §:n 1 kohdan nojalla Energiavirasto valvoo 1.7.2025 lähtien kriittisiä toimijoita, jotka kuuluvat energiatoimialan alasektoreiden sähkö, kaukolämmitys ja -jäähdytys toimijaluokkien alaan sekä kaasun alasektorin toimijaluokkien jakeluverkonhaltijat, siirtoverkon haltijat ja toimittajat alaan sekä alasektori vedyn siirtoa koskevaan toimijaluokkaan. Työ- ja elinkeinoministeriö tuo esiin, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa myös Energiaviraston roolia on uudelleen arvoitu, ja toteaa, että mainitun markkinavalvontatehtävän osoittaminen Energiavirastolle katsotaan edelleen perustelluksi eritoten Energiaviraston yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen ja häiriönsietokyvyn parantamiseen liittyvän val-

vontatehtävän vuoksi. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota seuraavaan, hallituksen esityksessäkin esiin tuotuun seikkaan, jolla on merkitystä ehdotettavan lain käytännön soveltamisen kannalta Energiaviraston näkökulmasta. CER-direktiivin liitteen 1 kohdan energiaa koskevan toimialan a alakohta koskee sähkön alasektoria b alakohta kaukolämmityksen ja -jäähdytyksen alasektoreita. Tekoälyasetuksessa kaukojäähdytyksen alasektori ei kuitenkaan sisälly asetuksen soveltamisalaan, joten tekoälyasetuksen soveltamisalaan katsotaan kuuluvan vain kyseisen alasektorin toimijaluokassa kaukolämmitysjärjestelmien haltijat, jotka on määritelty uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä annetun Euroopan ja parlamentin direktiivin (EU) 2018/2001 2 artiklan 19 alakohdassa.

2.6. Avoimuusvelvoitteiden valvonta ja tekijänoikeudet

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että valmistelussa on katsottu tarkoituksenmukaisimmaksi, että kukin markkinavalvontaviranomainen valvoo toimialallaan avoimuusvelvoitteiden noudattamista niiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta, joiden markkinavalvonnasta se vastaa. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että myös liikenne- ja viestintävaliokunta on lausunnossaan kannattanut tiettyjen tekoälyjärjestelmien avoimuusvelvoitteiden valvonnan osoittamista markkinavalvontaviranomaisille, koska se on valiokunnan mukaan loogista toteuttaa suuririskisten järjestelmien sektorikohtaisen valvonnan yhteydessä.

Lausunnoissa on tuotu esiin näkökohtia koskien avoimuusvelvoitteiden valvontaa ja sen tärkeyttä tekijänoikeuksien kannalta. Gramex, Luovat ry, sekä Teosto ry ovat painottaneet Liikenne- ja viestintäviraston tekijänoikeusosaamisen merkitystä avoimuusvelvoitteiden tehokkaan valvonnan kannalta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että Liikenne- ja viestintäviraston tekijänoikeusosaaminen on otettu huomioon säädettäessä tekoälyasetuksen avoimuusvelvoitteiden valvonnasta 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa ja korostaa, että Liikenne- ja viestintäviraston tekijänoikeusosaaminen kytkeytyy ensisijaisesti sen viestintäsektoria ja digitaalisia palveluja koskeviin lakisääteisiin valvontatehtäviin, jotka edellyttävät teollis- ja tekijänoikeuksiin liittyvien lakien soveltamista. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota, että myös liikenne- ja viestintävaliokunta on pitänyt tarkoituksenmukaisena Liikenne- ja viestintävirastolle 1. lakiehdotuksessa osoitettua avoimuusvelvoitteiden valvontatehtävää perustuen viraston nykyiseen tehtävään digipalveluasetuksen mukaisten verkkoalustojen valvojana.

Sivistysvaliokunta on lausunnossaan korostanut tekijänoikeuksien turvaamisen tärkeyttä tekoälyteknologian kehittämisessä. Gramex on lisäksi lausunut, että tekoälyjärjestelmien kehitystä valvovan viranomaisen on edellytettävä kehittäjiltä avoimuutta, sillä avoimuusvelvoitteiden noudattaminen mahdollistaa osaltaan myös tekijänoikeuksien toteutumista ja tehokasta täytäntöönpanoa, ja lisäksi, että kansallisessa markkinavalvonnassa on panostettava avoimuusvelvoitteiden noudattamisen valvontaan erityisesti niin sanottujen syväväärennösten osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa tekoälyasetuksen 25 artiklan 7 kohtaan, 52 artiklan 6 kohtaan, 53 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtaan sekä 78 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, joiden nojalla teollis- ja tekijänoikeuksia suojataan ja kunnioitetaan unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Markkinavalvonnan kohdentamisen osalta työ- ja elinkeinoministeriö viittaa markkinavalvontalain 6 §:ään, jonka mukaan markkinavalvontaviranomaisen on hoidettava tehtävänsä tehokkaalla ja riskinarviointiin perustuen mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla, olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen, ja riskinarvioinnissa on otettava huomioon markkinavalvonta-asetuksen 11 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut tekijät.

2.7. Tietosuojavaltuutetun roolista

Helsingin yliopiston lausunnon mukaan ei ole perusteltua, että liitteen III valvontatehtäviä kytketään tietosuojavaltuutetun tehtäviin. Lausunnon mukaan ratkaisu, jossa yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja mahdollisesti myös demokratia-, oikeudelliset- ja osallisuuteen liittyvät valvontatehtävät eroteltaisiin selkeästi omaksi valvontatehtäväkseen erilliselle valvontaviranomaiselle tai muille luontevammille valvontaviranomaisille olisi perustellumpi, koska esimerkiksi arvioitaessa opiskelijan opintosuorituksia arvioidaan tekoälyn avulla kysymys arvioinnin yhdenvertaisuudesta tai oikeudenmukaisuudesta on vähintään yhtä merkittävä kuin kysymys tietosuojasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomion tältä osin siihen, että tietosuojavaltuutettu on myös tekoälyasetuksen 77 artiklan 2 kohdan nojalla nimetty perusoikeuksia suojeleva viranomainen, ja toteaa, että tietosuojavaltuutetulla voidaan näin ollen perustellusti katsoa olevan tarvittava muitakin perusoikeuksia koskeva osaaminen tekoälyasetuksen liitteen III valvontatehtäviä varten. Työ- ja elinkeinoministeriö tuo esiin, että kansallisen toimeenpanon valmistelussa on toimittu yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tekoälyasetuksen liitteen III 3 kohdan markkinavalvonnan järjestämisen arviointiin liittyen. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota, että sivistysvaliokunta on lausunnossaan kannattanut tehtävän osoittamista tietosuojavaltuutetulle ja pitänyt myönteisenä, että esityksen valmistelussa on huomioitu tietosuojavaltuutetun toimiston esittämät näkemykset. Tietosuojavaltuutettu on lausunnossaan pitänyt tarkoituksenmukaisena, että tietosuojavaltuutettu toimii sille osoitetuissa kokonaisuuksissa markkinavalvontaviranomaisena. Edellä mainituin perustein työ- ja elinkeinoministeriö katsoo perustelluksi pitäytyä valitussa ratkaisussa. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy sivistysvaliokunnan näkemykseen siitä, että koska varhaiskasvatus ja koulutus eivät ole nimenomaisesti tietosuojaviranomaisen ydinosaamista, sen tulee tältä osin tehdä yhteistyötä toimialan viranomaisten, erityisesti Opetushallituksen kanssa, sekä tarpeen mukaan myös kasvatuksen ja koulutuksen järjestäjien kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan yhteistyö toteutuu hallintolain 10 §:n nojalla.

2.8. Oikeussuojamekanismeista

Sivistysvaliokunta on lausunnossaan todennut, että tekoälyn sääntelyssä tulisi kiinnittää huomiota siihen, että se antaa riittävät oikeussuojamekanismit myös niissä tilanteissa, joissa käytetään matalariskistä tekoälyjärjestelmää. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tekoälyasetus ei vaikuta muun perusoikeuksia turvaavan lainsäädännön soveltamiseen, kuten viranomaistoimintaa koskevaan kansalliseen yleislainsäädäntöön, jolla varmistetaan asianmukaiset suojatoimet ja oikeusturva. Tekoälyasetuksen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ei ole esitetty kansallista lisäsääntelyä tekoälyjärjestelmien kehittämiseen tai käyttöön liittyen.

3. Seuraamusjärjestelmä

Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn poikkeuksellinen vaikeaselkoisuus lisää tarvetta käsitellä monijäsenisessä toimielimessä seuraamusmaksuja koskevia asioita laajemmin kuin hallituksen esityksessä on ehdotettu. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että talousvaliokunnan olisi valtiosääntöisistä syistä madallettava ehdotettua 100 000 euron rajaa ja näin siirtää suurempi osa seuraamuksien määräämisestä seuraamusmaksulautakunnan toimivaltaan. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistoimivallan kannalta hajautettu ratkaisu ei vaikuta tarkoituksenmukaisimmalta, koska se lisää riskiä seuraamuskäytännön epäyhtenäisyydestä niissä tilanteissa, joissa määrättävä seuraamusmaksu on enintään 100 000 euroa. Lainsäädännöstä ei kävisi myöskään yk-

siselitteisesti ilmi, mikä markkinavalvontaviranomainen on missäkin tilanteessa toimivaltainen määräämään seuraamusmaksun. Näistä syistä työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että 1. lakiehdotuksen 4 lukua muutettaisiin siten, että seuraamusmaksun määräisi aina tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta toimivaltaisen markkinavalvontaviranomaisen esityksestä. Tämä selkeyttäisi toimivaltaa koskevaa sääntelyä sekä parantaisi lain soveltamisen ja tulkinnan yhtenäisyyttä ja ennakoitavuutta seuraamusmaksuja määrätessä. Sitä mukaa kuin tekoälyasetuksen soveltamiskäytäntö kehittyy ja kokemuksia seuraamusmaksujen määräämisestä kertyy, olisi kuitenkin seuraamusjärjestelmän jatkokehittämisen kannalta asianmukaista arvioida sitä, voisivatko toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset määrätä tiettyä rajaa pienempiä seuraamusmaksuja itse tavanomaisessa esittelymenettelyssä. Tämä keventäisi seuraamusmaksulautakunnan ja markkinavalvontaviranomaisten hallinnollista taakkaa ja tehostaisi seuraamusjärjestelmää.

Perustuslakivaliokunnan mukaan seuraamuksen määräämismenettelyssä tulisi säädösperusteisesti ottaa huomioon seuraamuksen oikeasuhtaisuus osana seuraamuksen määräämismenettelyä, siltä osin kuin se on tekoälyasetuksen liikkumavaran puitteissa mahdollista. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotuksessa ei säädetä täsmällisesti ja selkeästi maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista. Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa tämän vuoksi laintasoista säännöstä seuraamusmaksua ja sen määrää määrätessä huomioon otettavista seikoista (1. lakiehdotuksen uuden 23 §:n 1 mom.). Ehdotetulla ratkaisulla varmistetaan, että oikeasuhtaisuutta koskeva harkinta perustuu lakiin, mutta tapahtuu kuitenkin tekoälyasetuksen asettaman liikkumavaran puitteissa. Ratkaisulla huomioitaisiin samalla myös Teknologiateollisuus ry:n korostama kokonaisarvioinnin tärkeys ja Suomen Yrittäjät ry:n esiintuoma täsmennystarve koskien 1. lakiehdotuksen 24 §:ää, sekä näiden tahojen huomiot tekojen vähäisyyden merkityksestä seuraamusmaksun määräämiseen liittyen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan 1. lakiehdotuksen seuraamusmaksuja koskevia säännösehdotuksia olisi täsmennettävä perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten täsmällisyyttä koskevan lausuntokäytännön mukaiseksi, mikä on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Seuraamusmaksuja koskevien säännösten täsmällisyyden sekä myös niiden oikeasuhtaisuuden parantamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa 1. lakiehdotuksen 4 luvun osalta seuraavia muutoksia.

- Suuririskisen tekoälyjärjestelmän tarjoajan velvoitteista, joiden rikkomisesta voitaisiin määrätä seuraamusmaksu, poistettaisiin tekoälyasetuksen epäselvästi muotoiltuun 16 artiklan l kohtaan perustuvat kohdat. Kyseiset velvoitteet koskevat ns. saavutettavuusdirektiivin (EU) 2016/2102 ja esteettömyysdirektiivin (EU) 2019/882 vaatimustenmukaisuutta, ja näiden direktiivien vaatimustenmukaisuutta valvotaan jo joka tapauksessa niitä implementoivien lakien nojalla (digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki (306/2019) ja eräiden tuotteiden esteettömyysvaatimuksista annettu laki (102/2023)). Toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen voisi edelleen käyttää markkinavalvonnan toimenpiteitä tilanteessa, jossa suuririskinen tekoälyjärjestelmä ei täytä näitä vaatimuksia.

- Samasta tarjoajan seuraamusmaksua koskevasta pykälästä poistettaisiin sääntelyn selkeyttämiseksi myös CE-merkintää koskeva velvoite, koska on tarjoajan etu tehdä CE-merkintä vaatimukset täyttävään järjestelmään, ja CE-merkinnän tekeminen ilman, että edellytykset siihen ovat olemassa on kriminalisoitu CE-merkintärikkomuksesta annetussa laissa (187/2010).

- Käyttöönottajan seuraamusmaksua koskevasta pykälästä työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa poistettavaksi velvoitteen, joka koskee päätöksen kohteena olevan henkilön informointia, koska sen perustana olevan tekoälyasetuksen 86 artiklan yhteys asetuksen seuraamuksia koskevaan 99 artiklaan on tulkinnanvarainen, ja koska velvoite on todennäköisesti osittain päällekkäinen yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 informointivelvoitteiden kanssa.

- Kiellettyjen käytäntöjen rikkomisesta määrättävää seuraamusmaksua koskevaa säännöstä muutettaisiin sisältämään aineellisesti tekoälyasetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetyt kiellot, jotta ns. blankotekniikasta voitaisiin luopua. Ne kiellot, joita voi Suomessa rikkoa vain viranomainen, eivät kuitenkaan sisältyisi ao. säännökseen, koska viranomaisille ei voitaisi 1. lakiehdotuksen mukaisesti määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että seuraamusmaksujen enimmäismääristä olisi välttämätöntä säätää kansallisesti lain tasolla sen sijaan, että viitattaisiin tekoälyasetuksen säännöksiin, joissa enimmäismaksuista säädetään. Tästä syystä työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa lisättäväksi 1. lakiehdotukseen laintasoista säännöstä, joka aineellisesti sisältäisi tekoälyasetuksen 99 artiklan 3–6 kohdan sääntelyn seuraamusmaksujen enimmäismääristä, mutta niin, että säännöksessä viitattaisiin aina siihen kansalliseen säännökseen, jonka nojalla seuraamusmaksu tulisi määrättäväksi (1. lakiehdotuksen uuden 23 §:n 2 ja 3 mom.). Tekoälyasetuksen 99 artiklan 6 kohdan osalta kansallisessa säännöksessä viitattaisiin komission suositukseen 2003/361/EY, jota käytetään vakiintuneesti unionin oikeudessa pien- ja keskisuurten yritysten määrittelemiseksi. Tekoälyasetuksessa mainitusta startup-yrityksestä ei ole olemassa vakiintunutta määritelmää, minkä takia kansalliseen säännökseen sisällytettäisiin selkeyden vuoksi myös ns. mikroyritykset.

Finanssivalvonta on lausunnossaan pitänyt ongelmallisena, että tilanteessa, jossa rahoituslaitos olisi rikkonut sekä tekoälyasetuksen vaatimuksia että finanssialan lainsäädännön vaatimuksia, seuraamusmaksuja käsiteltäisiin kahdessa eri viranomaisessa. Finanssivalvonta olisi pitänyt parempana, että Finanssivalvonnan johtokunta päättäisi finanssisektoria koskevat seuraamusmaksut niiden suuruudesta riippumatta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti, että menettelyjen päällekkäisyys eri sääntelykokonaisuuksien nojalla on sallittua EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklan mukaisesti, kunhan kyse ei ole samoista teoista saman rikkomisen perusteella (esim. asia C-117/20 bpost, 43 kohta ja asia C- 412/21 Dual Prod SRL, 63 kohta). Kuten edellä on perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta ehdotettu, kaikki seuraamusmaksut määräisi seuraamusmaksulautakunta. Finanssivalvonta olisi edustettuna seuraamusmaksulautakunnassa, mikä tukee yhtenäistä ja oikeusvarmaa päätöksentekoa.

4. Esityksen vaikutuksista, resurssitarpeista ja seurannasta

4.1. Esityksen vaikutuksista ja resurssitarpeista

Liikenne- ja viestintävaliokunta, Teknologiateollisuus ry ja Suomen Yrittäjät ry ovat tuoneet lausunnoissaan tuoneet esiin yrityksille aiheutuvan hallinnollisen taakan ja kustannusten näkökohtia. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tekoälyasetuksessa yrityksille asetettaviin vaatimuksiin ja velvoitteisiin ei lähtökohtaisesti sisälly kansallista liikkumavaraa, minkä vuoksi kansallisella sääntelyllä ei merkittävästi

voida vaikuttaa yrityksiin asetuksesta suoraan kohdistuviin vaikutuksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että kansallisessa toimeenpanossa ei aseteta kansallisia lisävelvoitteita yrityksille. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tekoälyasetuksen yhtenäinen oikeudellinen kehys kuitenkin parantaa sisämarkkinoiden toimintaa ja luo tasavertaiset kilpailuedellytykset tekoälytoimijoille. Työ- ja elinkeinoministeriö painottaa selkeän sääntelyn, viestinnän ja yritysten valmiuksien kehittämisen tärkeyttä asetuksen voimaantulon yhteydessä ja tähdentää, että keskitetty yhteyspiste tulee olemaan keskeisessä roolissa ohjeistaessaan ja neuvoessaan toimivaltaisia viranomaisia, jotka puolestaan tukevat ja neuvovat yrityksiä oman toimivaltansa puitteissa.

Useat lausunnonantajat ovat korostaneet viranomaisten taloudellisten resurssien merkitystä. Resurssitarpeet kohdistuvat muun muassa valvontaan, neuvontaan, ohjaukseen sekä riittävän tekoäly- ja muun osaamisen varmistamiseen. Lain nojalla toimivaltaisiksi tulevat viranomaiset, kuten esimerkiksi Liikenne- ja viestintävirasto, tietosuojavaltuutettu, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Energiavirasto ovat kertoneet haasteistaan toteuttaa tehtäviä ilman lisäresursseja ja pitänyt lisäresurssien osoittamista niille välttämättömänä. Liikenne- ja viestintävaliokunta on lausunut, että esitys kasvattaa kansallisten viranomaisten tekoälyjärjestelmiin liittyviä valvontatehtäviä, ja että kansallisen toimeenpanon on tunnistettu vaativan resursseja viranomaisten henkilötyövuosien lisäämiseen ja osaamisen kehittämiseen valvontaa varten sekä tietojärjestelmien sekä rekisterien kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Valiokunta on lausunnossaan korostanut erityisesti Liikenne- ja viestintäviraston lisäresurssitarvetta, sillä sen mukaan on välttämätöntä pitää huolta kyberturvallisuudesta ja kansallisesta kokonaisturvallisuudesta nykyisessä geopoliittisessa tilanteessa. Liikenne- ja viestintävaliokunta on pitänyt resursseja tärkeänä myös yritysten neuvonnan ja ohjauksen näkökulmasta erityisesti koskien pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Sivistysvaliokunta on korostanut niin ikään, että valvontatehtävien hoitamiseen tulee turvata riittävät resurssit, jotta tekoälyn kehittäjiä, tarjoajia ja käyttäjiä pystytään palvelemaan tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy Sitran lausunnossaan esittämään näkemykseen siitä, että resurssitarpeesta johtuvia kustannuksia tulisi pitää investointeina suomalaisen tekoälykyvykkyyden mahdollistajina.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että hallituksen esityksen valmisteluprosessin aikana ministeriöt esittivät keväällä 2025 valtioneuvoston julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2026–2029 koordinoidusti resursseja tekoälyasetuksen kansalliseen toimeenpanoon. Julkisen talouden suunnitelman linjauksen mukaisesti hallituksen esityksessä esille tuodut viranomaisen resurssitarpeet hoidetaan kuitenkin nykyisen hallinnonalan menokehyksen puitteissa tarvittaessa tehostamalla ja sopeuttamalla nykytoimintaa. Työ- ja elinkeinoministeriö tähdentää, että hallinnonalojen määrärahatarpeita on mahdollista edelleen koordinoidusti esittää huomioitaviksi tulevissa talousarvioprosesseissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että jäsenvaltioiden on raportoitava komissiolle viranomaisten tehtävien resursoinnin tilanteesta. Resurssitarpeiden uudelleen arviointi on tarpeen kytkeä jatkuvaan seurantaan valvontakäytännöstä, joka on suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta vasta alkamassa elokuussa 2026 ja elokuussa 2027. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että valvontakäytännöstä on systemaattisesti kerättävä tietoa tekoälyasetuksen velvoitteiden voimaan tultua asetuksen tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi, sillä viranomaisten esityksessä esiin tuotuihin resurssiarvioihin on toimeenpanon aikaisesta vaiheesta johtuen liittynyt merkittäviä epävarmuuksia.

4.2. Seuranta

Teknologiateollisuus ry, Sitra, Energiavirasto ja FiCom ry ovat lausunnoissaan korostaneet esityksen mukaisten ratkaisujen seurannan, arvioinnin sekä sääntelyn kehittämisen tarpeellisuutta lain voimaantulon jälkeen ja kokemuksen kerryttyä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tekoälyasetuksen 70 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on viimeistään 2.8.2025 ja sen jälkeen kahden vuoden välein raportoitava komissiolle kansallisten toimivaltaisten viranomaisten taloudellisten ja henkilöresurssien tilasta ja arvioitava niiden riittävyyttä. Komissio toimittaa nämä tiedot tekoälyneuvostolle keskustelua ja mahdollisia suosituksia varten. Suomessa kansallisten viranomaisten resursoinnin tila ja sen riittävyys tullaan arvioimaan säännöksen edellyttämällä tavalla. Kansallisessa arvioinnissa tullaan erityisesti ottamaan huomioon muun muassa komissiolta mahdollisesti tulevat soveltamista koskevat linjaukset ja tarkennukset. Asetuksen 112 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa komission kertomuksissa on kiinnitettävä huomiota muun muassa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten taloudellisten, teknisten ja henkilöresurssien tilaan, jotta ne voivat suorittaa tehokkaasti niille tässä asetuksessa osoitetut tehtävät. Komissio toteuttaa kyseisen arvioinnin viimeistään 2.8.2028, mihin mennessä Suomi arvioi kansallisten viranomaisten resursoinnin tilaa kyseisen komission arvioinnin toteuttamisen yhteydessä ja toimittaa komissiolle tarvittavat tiedot arvioinnin toteuttamista varten.

Tekoälyasetuksen 99 artiklan 11 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on raportoitava komissiolle vuosittain hallinnollisista sakoista, jotka ne ovat määränneet kyseisen vuoden aikana tämän artiklan mukaisesti, sekä mahdollisista asiaan liittyvistä oikeudenkäynti- tai oikeudellisista menettelyistä. Suomessa toteutettaisiin kyseisen säännöksen vaatimat seuraamusten määräämistä koskevat seurantatoimenpiteet raportointia varten komissiolle. Raportoinnista vastaa 1. lakiehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston yhteyteen perustettava keskitetty yhteyspiste.

5. Muut huomiot

5.1. Muita huomioita lausuntojen perusteella

Sivistysvaliokunta on lausunnossaan pitänyt tärkeänä, että tekoälyn hallittua käyttöönottoa vauhditetaan tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti eri hallinnonalat kattaen. Liikenne- ja viestintävaliokunta ja Elinkeinoelämän keskusliitto ry ovat lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota, että esityksen mukaan julkiset toimijat eivät tällä hetkellä voi kotimaisen lainsäädännön kehikossa käyttää tekoälyjärjestelmää automaattiseen päätöksentekoon, ja että asia vaatisi uutta yleisen tietosuoja asetuksen 22 artiklan mukaista kansallista sääntelyä. Liikenne- ja viestintävaliokunta ja Elinkeinoelämän keskusliitto ry ovat esittäneet, että vuoden 2025 aikana aloitettaisiin oikeusministeriön johtama selvitystyö tekoälyn mahdollistamisessa viranomaispäätöksenteossa ja korostanut, että hallitusohjelmassa ja puoliväliriihessä on nimenomaan sitouduttu tekoälyn täysmittaiseen hyödyntämiseen. Finanssiala ry on lausunnossaan yhtynyt tähän näkemykseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö saattaa tältä osin tiedoksi, että oikeusministeriössä on tunnistettu tarve oikeudellisten reunaehtojen selvittämiseen tekoälyllä tehtävistä viranomaispäätöksistä. Tähän liittyy useita valtiosääntö- ja muita oikeudellisia selvitettäviä kysymyksiä ja edellyttää perusteellista arviointia. Oikeusministeriössä on suunnitteilla näiden oikeudellisten reunaehtojen esiselvitystyön käynnistäminen resurssien tämän mahdollistaessa. Lisäksi oikeudellisia reunaehtoja on tarve peilata käytännön käyttökohteisiin. Viranomaisten käytännön tarpeita tekoälyllä tehtävään

päätöksentekoon on kartoitettu muun muassa valtionvarainministeriön käynnissä olevassa, hallinnon digitalisaation esteiden purkamista koskevassa hankkeessa, johon myös oikeusministeriö osallistuu. Viranomaiset eivät ole tuoneet oikeusministeriön virkamiesten tietoon konkreettisia käyttökohteita nimenomaisesti tekoälyllä tehtävissä päätöksentekotilanteissa. Viranomaiset ovat tuoneet kuitenkin esiin mahdollisuudet tekoälyn hyödyntämisestä avusteisessa roolissa.

5.2. Huomiot lakiehdotusten voimaantuloon liittyen

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että eduskunta tekisi esitykseen muutoksia sen perusteella, mitä esityksen kappaleessa 11 koskien suhdetta muihin esityksiin on kirjoitettu. Hallituksen esitys laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 5/2025 vp) on annettu eduskunnalle 20.2.2025. Kyseisen esityksen keskeisin uudistus on, että hallinnollisten seuraamusmaksujen täytäntöönpanoa koskevat säännökset keskitettäisiin sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin useista kymmenistä eri laeista. Esityksen 3. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momenttia. Muutos koskee muun muassa uuden 35 kohdan lisäämistä momenttiin. Jos sakon täytäntöönpanosta annettuun lain 1 §:ää esitetään muutettavaksi muiden hallituksen esitysten johdosta, tulisi tämän esityksen mukainen säännös yhteensovittaa kyseisten muutosten ja muiden esitysten, joissa sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:a on ehdotettu muutettavaksi, kanssa.

Tasavallan Presidentti on 27.6.2025 vahvistanut lain lupa- ja valvontavirastosta (530/2025), joka tulee voimaan 1.1.2026. Lailla perustetaan uusi valtakunnallinen lupa- ja valvontavirasto, jolle siirretään muun muassa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä suurin osa aluehallintovirastojen lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävistä, kuten niiden työsuojeluun liittyvät nykyiset tehtävät. Lupa- ja valvontaviraston perustaminen tulee huomioida muutoksina 1. lakiehdotuksessa, jos ehdotettu laki tulee voimaan aikaisintaan 1.1.2026. Esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan tekoälyasetuksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja III liitteen mukaisia suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä valvova markkinavalvontaviranomainen on Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, jos tekoälyjärjestelmä on tarkoitettu käytettäväksi mainitun liitteen 5 kohdan a ja d alakohdan mukaisissa käyttötapauksissa, lukuun ottamatta tämän momentin 6 kohdassa Finanssivalvonnan valvonnan alaan säädettyjä mainitun liitteen 5 kohdan a alakohdan mukaisia käyttötapauksia ja tämän momentin 7 kohdassa Lounais-Suomen aluehallintoviraston valvonnan alaan säädettyjä mainitun liitteen 5 kohdan d alakohdan mukaisia käyttötapauksia. Edelleen mainitun momentin 7 kohdan mukaan tekoälyasetuksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja III liitteen mukaisia suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä valvova markkinavalvonta-viranomainen Lounais-Suomen aluehallintovirasto, jos tekoälyjärjestelmä on tarkoitettu käytettäväksi mainitun liitteen 5 kohdan d alakohdan mukaisissa käyttötapauksissa hätäkeskuspalveluissa, pelastustoiminnassa tai poliisin toiminnassa.

Esityksen 1. lakiehdotuksen voimaantulo 1.1.2026 edellyttäisi Lupa- ja valvontaviraston nimeämisen tekoälyasetuksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen III liitteen mukaisten suuririskisten tekoälyjärjestelmien valvovaksi markkinavalvontaviranomaiseksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja Lounais-Suomen aluehallintoviraston sijaan, koska niiden tehtävät, siltä osin kuin ne koskevat 5 ja 7 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä, siirtyvät Lupa- ja valvontaviraston vastuulle. Näin ollen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 5 ja 7 kohta olisi tarkoituksenmukaista yhdistää seuraavalla tavalla:

[Tekoälyasetuksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja III liitteen mukaisia suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä valvova markkinavalvontaviranomainen on:]

5) Lupa- ja valvontavirasto, jos tekoälyjärjestelmä on tarkoitettu käytettäväksi mainitun liitteen 5 kohdan d alakohdan mukaisissa käyttötapauksissa hätäkeskuspalveluissa, pelastustoiminnassa tai poliisin toiminnassa sekä jos tekoälyjärjestelmä on tarkoitettu käytettäväksi mainitun liitteen 5 kohdan a ja d alakohdan mukaisissa käyttötapauksissa, lukuun ottamatta tämän momentin 6 kohdassa Finanssivalvonnan valvonnan alaan säädettyjä mainitun liitteen 5 kohdan a alakohdan mukaisia käyttötapauksia.

Seuraamusmaksulautakunnan osalta esityksessä on varauduttu tulevaan muutokseen siten, että työsuojeluviranomaisia edustavan jäsenen nimeäisi sosiaali- ja terveysministeriö 14 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla. Uudella Lupa- ja valvontavirastolla tulisi tarvittaessa olla seuraamusmaksulautakunnassa jäsen edustamassa myös sosiaali- ja terveysalan asiantuntemusta sekä hätäkeskuspalveluiden, pelastustoiminnan tai poliisin toiminnan asiantuntemusta että työsuojeluviranomaisten asiantuntemusta. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 4 kohdassa tulisi säätää Lupa- ja valvontaviraston jäsenen ja varajäsenen nimeämisoikeus seuraamusmaksulautakuntaan, ja nykyinen 4 kohta siirtyisi 5 kohdaksi. Muutos tulisi huomioida 5 kohdan muotoilussa siten, että siinä viitattaisiin 1–4 kohtaan 1–3 kohdan sijaan. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että tekoälyjärjestelmien valvontaa koskevia aluehallinnosta keskusvirastoon siirrettyjä tehtäviä sekä seuraamusmaksulautakunnan kokoonpanoa on suotavaa viraston perustamisen jälkeen ja valvonnasta kertyneen kokemuksen myötä uudelleen arvioida tekoälyasetuksen kansallisen toimeenpanon tehokuuden valossa.

Nathalie Dahl
Hallitusneuvos

LIITTEET Muutokset 1.lakiehdotukseen

JAKELU Eduskunnan talousvaliokunta

TIEDOKSI TEM/OHJY