



Lausunto

22.5.2025

VN/31658/2024
VN/31658/2024-VM-14

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esityksessä säädettäisiin tekoälyn sääntelyn testiympäristön perustamisesta kansallisesti, siihen liittyvistä viranomaistehtävistä ja menettelyistä. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä olisi perustaa tekoälyn sääntelyn testiympäristö, ylläpitää sen toimintaa ja vastata siihen liittyvästä yhteistyöstä. Lisäksi tekoälyjärjestelmien toimivaltaisille markkinaevalvontaviranomaisille ja muille viranomaisille ehdotettaisiin tekoälyn sääntelyn testiympäristöön liittyviä tehtäviä. Lisäksi esityksessä säädettäisiin toimivaltaisten markkinaevalvontaviranomaisten tehtävistä vastata eräiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien testaamisesta todellisissa olosuhteissa sääntelyn testiympäristön ulkopuolella sekä luvan antamismenettelystä koskien jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käyttöä lainvalvontaviranomaisten toiminnassa.

Esityksen tavoitteena on antaa täydentäviä kansallisia säännöksiä EU:n tekoälyasetuksen täytäntöönpanemiseksi. Kyseessä on EU:n tekoälyasetuksen täytäntöönpanon toinen vaihe. Ensimmäistä vaihetta käsittelevä hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 8.5.2025 (HE 46/2025 vp).

Valtiovarainministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Sääntelyn testiympäristöt ja niitä koskeva sääntely

EU:n tekoälysäädöksessä säädetään tekoälyjärjestelmiin kohdistuvista vaatimuksista sekä talouden toimijoiden velvollisuuksista, mukaan lukien tekoälyjärjestelmien käyttöönottajat. Säädös sisältää runsaasti uutta ja myös uudenlaista sääntelyä, joten on tärkeää, että säädöksen innovaatioita koskevaa VI lukua hyödynnetään myös Suomessa mahdollisimman paljon. Julkisessa hallinnossa tekoälyjärjestelmien avulla olisi mahdollista parantaa kustannustehokkuutta sekä palveluiden laatua, mutta tämä edellyttää riittävää varmuutta sääntelyn asettamista vaatimuksista. Vaatimuksia kohdistuu erityisesti suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin, joissa painottuvat julkisen hallinnon käyttötapaukset. Ilman säädöksen VI luvun mukaisia toimia voi tekoälyjärjestelmien tuominen markkinoille ja hyödyntäminen hidastua huomattavasti.

Tekoälysäädöksen 58 artiklan 6 kohdan nojalla sääntelyn testiympäristössä voidaan valvoa ja tukea myös muun EU-lainsäädännön noudattamista, ja valtiovarainministeriö katsoo, että varsinkin tietosuojasääntelyllä ja tietosuojavaltuutetulla olisi oltava testiympäristössä merkittävä rooli, kuten HE-luonnoksessa viitatussa selvityksessäkin on todettu (s. 30).

Esityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) tarjoaisi tekoälyn sääntelyn testiympäristön. Traficom hyväksyisi hakijat arvioimalla, täyttääkö hakija valinta- ja kelpoisuusperusteet osallistumiselle testiympäristöön. Valtiovarainministeriö painottaa, että rahoituspalvelujen tarjoaminen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

asiakkaalle edellyttää lähtökohtaisesti aina joko toimilupaa tai rekisteröintiä. Tekoälyasetuksen mukaisen sääntelyn testiympäristön toimintalogiikka ei perustu sille, että testiympäristössä myönnettäisiin poikkeuksia tekoälyasetuksen tai muun asiaankuuluvan lainsäädännön, kuten rahoitusmarkkina-sääntelyn, noudattamisesta.

Esityksen valmistelussa on päädytty malliin, jossa toimivaltaisten viranomaisten tehtävät määriteltäisiin laissa, mutta laki ei sisältäisi säännöksiä viranomaisten välisen yhteistyön muodosta esimerkiksi toimielimen muodossa. Esityksen mukaan valittu malli mahdollistaisi viranomaisten välisen yhteistyön järjestämisen muodon joustavasti. Valtiovarainministeriö korostaa, että rahoituspalvelujen tarjonta on vahvasti säänneltyä ja vaatii laajaa erityisosaamista. Näin ollen tiivis ja toimiva yhteistyö Traficom ja Finanssivalvonnan välillä on olennaista, mikäli sääntelyn testiympäristön hakijoiden joukossa on rahoituspalveluja tarjoavia toimijoita. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että esityksen perusteluissa kuvattaisiin vielä tarkemmin tiiviin yhteistyön tarvetta, mikäli sääntelyn testiympäristöön hakeutuu toimijoita erityisen vahvasti säännellyiltä toimialoilta.

Valtiovarainministeriö pitää Liikenne- ja viestintävirasto Traficomia tarkoituksenmukaisena viranomaisena järjestämään ja ylläpitämään sääntelyn kansallista testiympäristöä. Valtiovarainministeriö ei kuitenkaan katso, että hallituksen esityksen luonnoksessa mainittu tekninen testausympäristö olisi tarpeellinen, eikä tekoälysäädös edellytä sellaisen perustamista. Tekniseen testausympäristöön tarjotut resurssit voitaisiin käyttää tehokkaammin panostamalla viranomaisten antamaan neuvontaan ja ohjaukseen sääntelyyn liittyvien kysymysten kohdalla, koska tällaista neuvontaa voivat antaa vain viranomaiset ja koska tällaisen neuvonnan tarve korostuu erityisesti ensimmäisinä vuosina säädöksen tultua voimaan.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että julkisen hallinnon käyttöön tarkoitettujen tekoälyjärjestelmien tarjoajien ja käyttönottajien tarpeet otetaan huomioon sääntelyn testiympäristön kansallisessa toteuttamisessa. Julkisen hallinnon moninaiset roolit sekä asetuksen valvonnassa että käyttönottajina ja tarjoajina tulee pitää mielessä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että asetuksen 59 artiklan suomaa mahdollisuutta jatkokäsitellä henkilötietoja yleisen edun mukaisten tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi tulisi hyödyntää, ja pitää HE-luonnoksen tätä koskevia täydentäviä säännöksiä tarpeellisina.

Valtiovarainministeriö pitää sinänsä perusteltuna, että sääntelyn testiympäristön käytöstä voitaisiin periä maksu. Valtiovarainministeriö kuitenkin huomauttaa, että testiympäristön käytön on oltava tekoälysäädöksen mukaan pienille ja keskisuurille yrityksille sekä startup-yrityksille joka tapauksessa lähtökohtaisesti maksutonta (58 artiklan 2d kohta), jolloin testiympäristön käytöstä perittävillä maksuilla ei voitane realistisesti kattaa testiympäristön perustamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuvia kustannuksia. Maksujen suuruuden ja tarkoituksenmukaisuuden arviointi on kuitenkin järkevintä jättää toimialasta vastaavan ministeriön tehtäväksi osana maksuasetuksen valmistelua. Valtiovarainministeriö toteaa myös, että startup-yritykselle ei tiettävästi ole vakiintunutta EU-tason määritelmää, jolloin maksuasetuksen valmistelussa olisi viimeistään otettava kantaa siihen, miten startup-yritys määritellään, jotta ne voidaan rajata maksujen ulkopuolelle.

Kriittisen infrastruktuurin turvallisuuskomponenttien rekisteröinti

Hallituksen esitysluonnoksessa on sääntelyn testiympäristöjen lisäksi kyse kriittisen infrastruktuurin turvakomponenttien, jotka ovat tekoälyjärjestelmiä, rekisteröinnistä kansallisella tasolla. Kyseessä on tekoälysäädöksen 49 artiklan pääsäännöstä poikkeuksen muodostava mainitun artiklan 5 kohta, jonka tarkoituksena on ollut antaa kansallisesti riittävä liikkumavara varmistaa kriittisen infrastruktuurin turvallisuuteen liittyvät tarpeet.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan mallia, jossa asetuksen edellyttämät tiedot tulisi ilmoittaa toimivaltaiselle kansalliselle markkinavalvontaviranomaiselle. Toimivalta asiassa määräytyisi sen mukaan, millaisesta tekoälysäädöksen tarkoittamista suuririskisestä tekoälyjärjestelmästä on kyse. Valtiovarainministeriö katsoo ehdotetun mallin olevan perusteltu ja sellainen, jolla voidaan huolehtia siitä, että rekisteröitäviä tietoja käsitellään ja hallitaan asianmukaisesti, ottaen huomioon niiden laatu ja luonne. Koska rekisteröitäviä järjestelmiä ei luultavasti olisi kovin monta, ja koska rekisteröinnin tarkoitus on varmistaa toimivaltaisen markkinavalvontaviranomaisen tehtävien hoitaminen, vaikuttaa ratkaisu kustannustehokkaalta ja joustavalta, kuten hallituksen esityksen luonnoksessakin todetaan. Markkinavalvontaviranomaisen vastuulla olisi arvioida rekisteröityjen tietojen salassapito ja niiden käsittelyn menettelyt ja toimenpiteet sovellettavan lainsäädännön, kuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (609/2019), mukaisesti.

Tekoälysäädöksen mukaista kriittistä infrastruktuuria on myös kriittinen digitaalinen infrastruktuuri. Kriittinen digitaalinen infrastruktuuri on määritelty tarkemmin CER-direktiivissä (EU) 2022/2557,

jonka liitteen 8 kohta sisältää yksityiskohtaisemman luettelon tällaisesta infrastruktuurista. Tällaista infrastruktuuria ylläpitää Suomessa muun muassa Valtori. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että tekoälysäädöksen johdanto-osan 55 kappaleen mukaan ”komponentteja, jotka on tarkoitettu käytettäväksi pelkästään kyberturvallisuustarkoituksiin, ei pitäisi katsoa turvakomponenteiksi. Esimerkkejä tällaisen kriittisen infrastruktuurin turvakomponenteista voivat olla järjestelmät vedenpaineen seuraimiseksi tai palohälytysohjausjärjestelmät pilvipalvelukeskuksissa.” Hallituksen esityksessä olisi syytä mainita tämä sen selventämiseksi, että kriittisen infrastruktuurin tekoälyä käyttävät kyberturvallisuusjärjestelmät eivät ole tekoälysäädöksen tarkoittamia suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä eivätkä näin ollen myöskään rekisteröintivelvoitteen piirissä.

Biometrinen etätunnistaminen

Valtiovarainministeriö toteaa, että jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen liittyvää nykytilakuvausta ja sen arviointia on esityksen jaksossa 3.1.12. tehty varsin poliisipainotteisesti ja esimerkiksi Tullin biometriseen tunnistamiseen liittyvää teknologiaa ja sen kehittämistä sekä biometriseen etätunnistamiseen liittyviä Tullin käyttötilanteita ja -tarpeita biometrisen etätunnistamisen (ml. reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen) osalta ei ole esitysluonnoksessa riittävästi selostettu. Vaikuttaa siltä, että esityksen valmistelun aikana asiassa on kuultu enimmäkseen sisäministeriön ja poliisin asiantuntijoita, mutta ei riittävässä määrin Tullin asiantuntijoita. Valtiovarainministeriö toteaa, että näiltä osin nykytilakuvausta tulisi esityksen jatkovalmistelun aikana täydentää Tullin osalta.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että Tullilla oli ennen tekoälyasetusta voimassa olleen kansallisen tullilainsäädännön nojalla toimivalta käyttää sekä reaaliaikaista että jälkikäteistä biometristä etätunnistamista. Kuten esitysluonnoksen sivulla 35 todetaan, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (Tullin henkilötietolaki) 14 §:n nojalla Tullilla on oikeus käsitellä teknisessä valvonnassa saatuja henkilötietoja (ml. biometriset tiedot) myös automaattisessa kasvojen tunnistuksessa vertaamalla teknisessä valvonnassa saatuja henkilötietoja 8 ja 10 §:n perustella tallennettuihin henkilötietoihin rikosten ennalta estämiseen, selvittämiseen, paljastamiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvään toimenpiteeseen taikka pakkokeinon käyttöön liittyvää toimenpidettä varten.

Sekä jälkikäteinen että reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen on Tullille hyvin tärkeä valvontakeino ja -toimivaltuus ja Tulli onkin viime vuosina määrätietoisesti kehittänyt tähän liittyvää kyvykkyyttä ja teknologiaa. Tätä taustaa vasten valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että tekoälyasetuksen suoma kansallista liikkumavaraa hyödynnettäisiin ehdotetun biometrisen etätunnistamisen luvanantamismenettelyn osalta nyt esitettyä laajemmin, jotta lupamenettely kattaisi myös luvan hakemisen tuomioistuimelta voimassa olevan kansallisen tullilainsäädännön mahdollistaman *reaaliaikaisen* biometrisen etätunnistamisen.

Tarkoitus on myös valtiovarainministeriön osalta hyödyntää tätä kansallista liikkumavaraa ja varmistaa tarvittavin lainsäädäntötoimin, että Tullilla olisi jatkossakin toimivalta käyttää tullivalvonnassa reaaliaikaista biometristä etätunnistamista tekoälyasetuksessa säädetyn tiukoin ehdoin ja rajoituksin ja, etteivät Tullin nykyiset toimivaltuudet näiltä osin aiheuttomasti heikkene uuden tekoälyasetuksen myötä. Tämän takia olisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan hyvin tärkeää, että tässä esityksessä säädettäisiin biometriseen etätunnistamiseen liittyvästä tuomioistuimen luvanantamismenettelystä siten, että se kattaisi jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen lisäksi myös reaaliaikaisen etätunnistamisen.

Valtiovarainministeriö ei pidä lupaprosessin rajaamista esitetyllä tavalla tarkoituksenmukaisena, vaan asiasta olisi hyvä säätää laajasti, jotta säädettävä lupamenettely kattaisi alusta saakka biometrisen etätunnistamisen eri tilanteet ja niihin liittyvät esitutkintaviranomaisten tarpeet ja toimivaltuudet. Muussa tapauksessa joudutaan Tullin reaaliaikaisesta biometrisestä etätunnistamistoimivaltuudesta myöhemmin säädettäessä avaamaan uudelleen ja muuttamaan myös tätä lupamenettelyä koskevaa kohtaa tässä eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetussa laissa.

Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisiin

Esitysluonnoksen mukaan tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain 3 §:n 2 momentissa mainittujen viranomaisten tehtävät kasvaisivat todellisissa olosuhteissa tapahtuvaan testaamiseen liittyvien viranomaistehtävien myötä. Kyseiset kansalliset viranomaiset toimivat tekoälyasetuksen III liitteen mukaisten suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaviranomaisina. Kyseisiä viranomaisia ovat Energiavirasto, Tukes, Liikenne- ja viestintävirasto, tietosuojavaltuutettu, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Finanssivalvonta sekä Lounais-Suomen aluehallintovirasto, jonka tehtävien on tarkoitus siirtyä uudelle lupa- ja valvontaviranomaiselle vuoden 2026 alussa. Todellisissa olosuhteissa testaaminen edellyttäisi uusien toimintaprosessien luomista markkinavalvontaviranomaisiin.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että myös Valviran tehtävät siirtyvät uuteen perustettavaksi ehdotettuun Lupa- ja valvontavirastoon. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että esityksessä ei ole arvioitu taloudellisia vaikutuksia Lounais-Suomen aluehallintoviraston osalta, vaikka muiden kansallisten viranomaisten osalta resurssiarvio on tehty. Valtiovarainministeriö toteaa, että sekä kyseessä olevassa esityksessä että jo eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä 46/2025 EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi Valviralle ja aluehallintovirastoille osoitetaan merkittäviä uusia tehtäviä, jotka siirtyvät HE 13/2025 mukaisesti perustettavaan uuteen Lupa- ja valvontavirastoon. Tehtävät edellyttävät merkittävästi uudenlaisen kyvykkyyden hankkimista virastoille.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan viranomaisilta saatujen alustavien kustannusarvioiden mukaan esityksen taloudelliset vaikutukset valtion viranomaisiin olisivat kumulatiivisesti yhteensä noin 13–14 miljoonaa euroa vuosina 2026-2029. Tähän yhteenlaskettuun määrään sisältyy kertaluontoisia kustannuksia yhteensä noin 3,4 miljoonaa euroa kohdistuen vuodelle 2026. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vuosia 2026-2029 koskevan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä käsiteltiin myös tekoälysäädöksen valtiontaloudellisia vaikutuksia, ja julkisen talouden suunnitelman yhteydessä tehdyn linjauksen mukaisesti tekoälysäädöksen edellyttämät toimet toteutetaan lähtökohtaisesti olemassa olevien resurssien puitteissa ilman lisärahoitusta. Hallitus on jo aiemmin linjannut, että pääsääntöisesti lisätehtävien yhteydessä luovutaan tai tehostetaan olemassa olevia tehtäviä. Esimerkiksi EU-lainsäädännöstä aiheutuvista tehtävistä ja niiden rahoituksesta hallitus linjaa erikseen siten, että ministeriöt valmistelevat tarvittaessa yhdessä neuvotellen ehdotuksen tehtävistä luopumisesta tai tehostamisesta lisätehtäviä vastaavasti. Valtiovarainministeriö huomauttaa myös, että mahdollisesta lisärahoituksesta päätetään joka tapauksessa julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa menettelyssä (seuraavan kerran keväällä 2026) tai talousarviomenettelyssä. Mikäli lisärahoitusta ei osoitettaisi, kyseessä ei olisi talousarvioesitykseen liittyvä ns. budjettilakiehdotus.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Jakelu

TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM IYR RAJU Vientirahoitus, Nathalie Dahl
TEM IYR Teknologiapoliittikka, Maria Hauptmann

Tiedoksi

VM JulkICT Tietopolitiikka, Antti Helin
VM VKO Rakennepolitiikkayksikkö, Janne Öberg
VM VO Tulliyksikkö, Jere Lumme
VM BO Finanssipoliitiikan yksikkö, Armi Liinamaa
VM RMO Pankki- ja infrastruktuuriyksikkö, Hanna Heiskanen

VN/31658/2024-VM-14

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: