

## Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Talousvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 46/2025 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Nathalie Dahl, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitussihteeri Tomi Paavola, liikenne- ja viestintäministeriö
- lakimies Anne Kaartinen, Liikenne- ja viestintävirasto
- asiantuntija Peppiina Huhtala, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- lakiasioiden päällikkö Marko Lahtinen, FiCom ry
- toimitusjohtaja Peter Sund, Finnish Information Security Cluster - Kyberala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Keskuskauppakamari

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

(1) Tekoälyjärjestelmiä koskevan viranomaisvalvonnan alkaminen tekoälyasetuksen pohjalta pyrkii saadun selvityksen mukaan varmistamaan, että markkinoille tuotavat tekoälyjärjestelmät ovat turvallisia ja kunnioittavat perusoikeuksia. Sääntelyllä on myös ennalta ehkäisevää vaikutusta, kun tekoälyjärjestelmien kehittäjillä on kannustin kehittää markkinoille tuotavat tekoälyjärjestelmät vastaamaan tekoälyasetuksen vaatimuksia niihin kohdistuvan valvonnan ja seuraamusten vuoksi.

(2) Esityksen katsotaan johtavan luottamuksen kasvamiseen tekoälyjärjestelmiä kohtaan. Tekoälyasetuksen suoraan sovellettavien vaatimusten täyttäminen voi aiheuttaa yrityksille kustannuk-

## Valiokunnan lausunto LiVL 8/2025 vp

sia ja hallinnollista taakkaa. Tekoölyasetuksen säännösten epäselvyyden on myös havaittu kuorimittavan yrityksiä. Asetuksen suoraan sovellettaviin vaatimuksiin ei lähtökohtaisesti sisälly kansallista liikkumavaraa, ellei tekoölyasetuksessa ole säädetty toisin. Tekoölyjärjestelmiä koskeva viranomaisvalvonta ja tekoölyasetuksen rikkomisesta määrättävät seuraamukset voivat rajoittaa elinkeinovapautta, sillä yritysten markkinoille tulon esteet voivat kasvaa. Selkeän ja ennakoitavan oikeustilan voidaan kuitenkin toisaalta katsoa edistävän tekoölysektorin yritysten kilpailukykyä ja innovointia.

(3) Saadun selvityksen mukaan vaikutusten arviointi on haastavaa, koska kyseessä on uusi sääntely, joka kohdistuu nopeasti kehittyvään teknologiaan, erityisesti yleiskäyttöisiin tekoölymalleihin ja generatiivisiin järjestelmiin. EU:n yhdenmukaistetut tuoteturvasäädökset, jotka koskevat suuririskisiä tekoölyjärjestelmiä, lisäävät arvioinnin vaikeutta ja epävarmuuksia. Tämä on tehnyt myös säädösvalmistelusta haastavaa. Lopputuloksena on monimutkainen asetus, joka ei kaikilta osin täytä laadukkaan lainsäädännön kriteerejä, kuten tarkkarajaisuutta, oikeasuhtaisuutta ja ennustettavuutta. Tekoölyasetus voi tuottaa merkittävän taakan yrityksille, viranomaisille ja muille toimijoille. Lainsäätäjät ovatkin asiantuntijoiden mukaan päättäneet velvoittaa jäsenmaita perustamaan sääntelyn testiympäristöjä taakan helpottamiseksi, mikä tosin indikoi myös sääntelyn haastavuutta.

### *Viranomaisorganisaatio*

(4) Saadun selvityksen mukaan on perusteltua pyrkiä rakentamaan valvontamalli hyödyntäen olemassa olevia markkinavalvonnan puitteita. Ratkaisua puoltaa myös se, että tekoölyasetus toimii sekä tuotesektorikohtaisena sääntelynä että horisontaalisena, eri sektorien yli ulottuvana sääntelynä. Koska tekoölyjärjestelmät integroituvat yhä useampaan tuotekategoriaan, on valvontaviranomaisten joka tapauksessa syytä vahvistaa osaamistaan tekoölyteknologioista.

(5) Tiettyjen tekoölyjärjestelmien avoimuusvelvoitteiden valvonta on loogista toteuttaa ehdotetusti suuririskisten järjestelmien sektorikohtaisen valvonnan yhteydessä. Kun avoimuusvelvoitteet koskevat muita kuin suuririskisiä järjestelmiä, on valvonta tarkoituksenmukaista osoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle, koska tässä on yhtymäkohta viraston nykyiseen tehtävään digipalveluasetuksen mukaisten verkkoalustojen valvojana.

### *Resurssikysymykset*

(6) Esitys kasvattaa kansallisten viranomaisten tekoölyjärjestelmiin liittyviä valvontatehtäviä. Tekoölyasetuksen kansallisen toimeenpanon on tunnistettu vaativan resursseja viranomaisten henkilötyövuosien lisäämiseen ja osaamisen kehittämiseen valvontaa varten sekä tietojärjestelmien sekä rekisterien kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Viranomaisten arviot resurssitarpeista ovat yhteensä 44,5 htv ja noin 825 000 euroa muihin kuluihin, eli yhteensä noin 4,8 miljoonaa euroa vuodessa toiminnan ollessa täysin käynnissä. Lisäksi kyvykkyyden rakentamisvaiheen kertakustannuksen arvioidaan olevan 1,5 htv ja 1,76 miljoonaa euroa eli yhteensä noin 1,9 miljoonaa euroa. Viranomaisten antamiin resurssi-arvioihin sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia johdettua muun muassa tekoölyasetuksen voimassaolon ja sen toimeenpanon aikaisesta vaiheesta. Käytettävissä ei ole myöskään ollut tarkkaa arviota siitä, kuinka monta asetuksen vaatimusten piiriin kuuluvaa tekoölyjärjestelmää on asetettu markkinoille tai on kehitteillä.

## Valiokunnan lausunto LiVL 8/2025 vp

*Liikenne- ja viestintäviraston resurssitarve. (7)* Saadun selvityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut, että esityksessä esitetyt viraston uudet tehtävät edellyttäisivät yhteensä 14 henkilötyövuoden lisäystä viraston pysyviin resursseihin. Virastolla on laajaa osaamista liikenteen, viestinnän, datatalouden ja kyberturvallisuuden osa-alueilla, mutta uudet tekoälyasetukseen liittyvät tehtävät edellyttäisivät virastossa tekoälyteknologiaan liittyvän kyvykkyyden kasvattamista. Viraston arvion mukaan erityisesti keskitetyn yhteispisteen, markkinavalvonnan, avoimuusvelvollisuuksien valvonnan ja seuraamusmaksulautakunnan tehtävät edellyttäisivät uutta resurssointia. Suuririskisten tekoälyjärjestelmien testaaminen aiheuttaa myös virastolle kustannuksia esityksessä esitetyn mukaisesti.

(8) Valiokunta korostaa, että Liikenne- ja viestintävirastolle 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 toimeenpääntö vaatii syvällistä teknistä ymmärrystä myös muun muassa koneoppimisesta, algoritmien toiminnasta, datan laadusta ja läpinäkyvyydestä. Tällaisen asiantuntemuksen rekrytointi ja ylläpito edellyttää lisäresursseja ja uudenlaista osaamista. 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.

(9) Saadun selvityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto on jo ottanut haltuun useita uusia tehtäväkokonaisuuksia nykyisen henkilöstön ja resurssoinnin puitteissa laajentamalla olemassa olevan henkilöstön tehtäväkuvia sekä kohdentamalla mahdollisuuksien mukaan henkilöstön luonnollisen poistuman puitteissa tehtäviä rekrytointeja. Tehtäviä on otettu haltuun kymmenien henkilötyövuosien resurssitarpeiden edestä, ja tehtävät on saatu vietyä osaksi viraston olemassa olevaa tekemistä. Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston toimintamenoihin on julkisen talouden kehyksissä vuosille 2026—2029 osoitettu tuottavuustoimenpiteinä noin 14 miljoonaa euroa vuosittaista vähennystä. Tämä on 14 % viraston budjettirahoitteisten toimintamenojen kokonaisuudesta. Hallituksen puoliväliriihessä päätettyjen lisäsäästöjen kohdentumisesta ei ole vielä päätetty, ja näiden vaikutus Liikenne- ja viestintäviraston toimintaan on vielä tarkentumatta.

(10) Kuulemisissa on tuotu esiin tarve Liikenne- ja viestintäviraston lisäresursseille. Kuulemisten mukaan ilman lisäresursseja on olemassa riski, etteivät tekoälyasetuksen mukaiset tavoitteet, erityisesti innovaatioiden tukeminen ja oikeudellisen ennakoitavuuden varmistaminen, toteudu. Asetus on monimutkainen sekä juridisesti että teknologisesti, joka tarkoittaa, että tiedon ja neuvonnan tarve sekä yrityksissä että viranomaisissa on suuri. Jo tämän perusneuvonnan toteutuminen vaarantuu ilman lisäresurssointia. Lisäksi virastolle osoitettujen lakisääteisten tehtäväkokonaisuuksien kehittäminen ja edistäminen myös vaarantuvat, ja ne jäävät merkittävässä määrin toteutumatta tai vähintäänkin niiden laatu heikkenee ilman lisäresurssointia. Aliresursoitu virasto ei pysty hoitamaan tehtäviä tehokkaasti, mikä voisi osaltansa heikentää koko tekoälyasetuksen vaikuttavuutta.

(11) Valiokunnan saaman tiedon mukaan Liikenne- ja viestintäviraston resurssitilanne johtaa siihen, että virasto ei pysty hoitamaan kyberturvallisuuteen liittyviä tehtäviään vaadittavalla tasolla. Kuulemisissa on tuotu esiin, että tästä voi aiheutua vakavaa uhkaa kansalliselle kokonais-

## Valiokunnan lausunto LiVL 8/2025 vp

turvallisuudelle. Valiokunta korostaa, että nykyisessä geopolitisessä tilanteessa on välttämätöntä pitää huolta kyberturvallisuudesta ja kansallisesta kokonaisturvallisuudesta.

*Osaamisen merkitys.* (12) Valiokunta kiinnittää huomiota myös osaamisen merkitykseen. Tekoälyn kehittämiselle ja soveltamiselle osaaminen on keskeistä. Valiokunta kantaakin huolta siitä, että Suomessa ja Euroopan unionissa laajemminkin tulee löytyä riittävästi osaajia, jotta Euroopan unionista voi tulla varteenotettava tekoälyn hyödyntäjä ja kehittäjä.

(13) On myös välttämätöntä, että viranomaisissa on vahvaa osaamista varsinkin säännösten soveltamisesta. Yrityksissä löytyy pikemminkin tekoölyyn liittyvää osaamista, mutta soveltamisen kannalta on välttämätöntä, että viranomaisissa löytyy juridista osaamista yritysten tueksi. Myös tämän vuoksi viranomaisten yhteistyö yritysten kanssa on välttämätöntä.

### *Yritysvaikutuksista*

(14) Tekoölyasetus on hyvin vaikea ja monimutkainen säädös, johon liittyy paljon avoimia tulkintakysymyksiä. Samalla se sisältää merkittävän määrän hallinnollisia ja teknisiä velvollisuuksia usealle sen soveltamisalan piiriin tulevalle yritykselle. Tämän lisäksi se sisältää korkeat hallinnolliset seuraamusmaksut, jos velvollisuuksia rikotaan. Selkeän ja ennakoitavan oikeustilan voidaan kuitenkin toisaalta katsoa edistävän tekoölysektorin yritysten kilpailukykyä ja innovointia.

(15) Tekoölyasetuksen suoraan sovellettavien vaatimusten täyttäminen voi aiheuttaa yrityksille kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Tekoölyasetuksen säännösten epäselvyyden on myös havaittu kuormittavan yrityksiä. Asetuksen suoraan sovellettaviin vaatimuksiin ei lähtökohtaisesti sisälly kansallista liikkumavaraa, ellei tekoölyasetuksessa ole säädetty toisin.

(16) Tekoöllysäädöksen mukaan jäsenmaan tulee järjestää sen soveltamista koskevaa tiedotus- ja koulutustoimintaa asetuksen piiriin kuuluville yrityksille, käyttöönottajille ja paikallisille viranomaisille. Jäsenmaan on tarjottava riittävästi ohjeistusta ja vastattava tiedusteluihin liittyen asetuksen toimeenpanoon sekä varattava viranomaisille riittävästi resursseja. On pidetty todella huolestuttavana, jos viranomaisilla ei resurssipulan vuoksi ole mahdollisuutta neuvoa ja ohjata yrityksiä. Varsinkin pienet ja keskisuuret yritykset tarvitsevat käytännönläheistä opastusta ja neuvontaa.

### *Jatkokehittämistä*

(17) Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että EU-säätelyn niin sanotun Suomi-lisän purkamisen hengessä kansallisesti tiukempia tulkintoja ja säännöksiä tulisi välttää. Huomiota on kiinnitetty siihen, että EU:n tekoöllysäädös mahdollistaisi tekoälyn hyödyntämisen päätettäessä ihmisille tärkeistä julkisista ja yksityisistä palveluista. Esitykseen on lisätty nykytilaa kuvaava tarkennus siitä, että julkiset toimijat eivät tällä hetkellä voi kotimaisen lainsäädännön kehikossa käyttää tekoölyjärjestelmää automaattiseen päätöksentekoon. Esityksessä todetaan, että asia vaatii uutta yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaista kansallista säätelyä. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että aloitetaan oikeusministeriövetoisesti selvitystyö tekoälyn mahdollistamises-

## Valiokunnan lausunto LiVL 8/2025 vp

sa viranomaispäätöksenteossa. Hallitusohjelmassa ja puoliväliriihessä on nimenomaan sitouduttu tekoälyn täysmittaiseen hyödyntämiseen ml. hallintopäätökset.

*Muuta*

(18) Valiokunnan huomiota on myös kiinnitetty lausuntokierroksella 2.6.2025 asti olevaan hallituksen esitykseen tekoälyasetuksen mukaisen sääntelyn testiympäristön perustamisesta kansallisesti, siihen liittyvistä viranomaistehtävistä ja menettelyistä. Esitysluonnoksessa Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä olisi perustaa tekoälyn sääntelyn testiympäristö, ylläpitää sen toimintaa ja vastata siihen liittyvästä yhteistyöstä. Toimiva sääntelyn testiympäristö edellyttää entisestään Liikenne- ja viestintävirastolle osoitettavia resursseja ja taloudellisia panostuksia testiympäristöstä saatavan täysimääräisen hyödyn saavuttamiseksi.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

*että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 28.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Timo Furuholm vas  
jäsen Pekka Aittakumpu ps  
jäsen Marko Asell sd  
jäsen Heikki Autto kok  
jäsen Seppo Eskelinen sd  
jäsen Atte Harjanne vihr  
jäsen Petri Huru ps  
jäsen Aleksi Jäntti kok  
jäsen Vesa Kallio kesk  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Anna-Kristiina Mikkonen sd  
jäsen Pinja Perholehto sd  
varajäsen Teemu Kinnari kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker