

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act) (U 28/2021 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 22/2023 vp - U 28/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Maria Hauptmann, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Helin, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Anna-Mari Wallenberg, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Emma Patovuori, sisäministeriö
- komentaja, rajaturvallisuusasiantuntija Jani Järäinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, oikeusministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, Tietosuojavaltuutetun toimisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Poliisihallitus
- suojelupoliisi
- Tulli

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 25/2021 vp.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2023 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 21.4.2021 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (COM(2021) 206 final). Neuvoston yleisnäkemyksensä asetusehdotuksesta on hyväksytty 6.12.2022. Euroopan parlamentti on vahvistanut kantansa asetusehdotukseen täysistunnossaan 14.6.2023.

Asetusehdotusta koskevat trilogineuvottelut on käynnistetty kesäkuussa 2023. Useat keskeiset asiakokonaisuudet ovat yhä auki trilogineuvotteluissa, kuten tekoälyn määritelmä, kielletyt tekoälyn käyttötapaukset, korkean riskien tekoälyjärjestelmien luokittelu ja yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä koskeva sääntely. Trilogineuvotteluissa on tavoitteena saavuttaa yhteisymmärrys asetusehdotuksesta loppuvuodesta 2023. Alustavan tiedon mukaan puheenjohtajamaa hakee uutta neuvottelumandaattia Coreper I-kokouksessa 29.9.2023.

Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelman mukaan hallitus vaikuttaa aktiivisesti ja ennakolta siihen, että alustataloutta, tekoälyä, dataa ja digitalisaatiota koskeva EU-sääntely kulkee mahdollistavaan, tasapainoiseen ja Suomen kannalta edulliseen suuntaan, ja minimoi kansallisen lisäsääntelyn.

Suomen kannat komission asetusehdotukseen on kuvattu U-kirjelmässä (U 28/2021 vp) ja U-jatkokirjeessä (UJ 29/2022 vp). Suomen kantoja täsmennetään seuraavasti:

Suomi pyrkii yleisesti siihen, että neuvotteluissa voitaisiin tukeutua mahdollisimman pitkälle neuvoston yleisnäkemykseen. Euroopan parlamentin esittämissä muutoksissa asetusehdotukseen on lisätty lukuisia uusia elementtejä, joiden vaikutuksia ei ole voitu arvioida. Erityisesti Suomi suhtautuu varauksellisesti korkean riskin tekoälyjärjestelmien listauksen (liite III) laajennukseen neuvoston yleisnäkemykseen verrattuna.

Suomi suhtautuu varauksellisesti Euroopan parlamentin ehdotukseen tekoälyavusteisen rikosanalyysin sisällyttämisestä korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen (liite III 6 kohta g alakohta). Suomi pitää tärkeänä, että jatkossakin rikosanalyysissä käytettävää dataa olisi mahdollista analysoida tehokkaasti tekoälyn avulla rikostutkinnassa. Jos kyseiset järjestelmät päätetään kuitenkin sisällyttää korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen, on jatkokäsittelyssä varmistettava siitä, ettei niitä käytetä ainoastaan luonnollisen henkilön toimintaa avustavassa tarkoituksessa. Lisäksi Suomi katsoo, että jatkokäsittelyssä on tarpeen täsmentää, mitkä tekoälyjärjestelmät kuuluisivat rikosanalyysin toteuttamiseen käytettäviin järjestelmiin.

Suomi pitää tärkeänä sitä, ettei kiellettyihin tekoälykäytänteisiin kuuluisi luonnollisia henkilöitä koskevien riskiarviointien tai data-analyysien teko lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tekoälyn avulla perustuen henkilön liikkumistietoihin. Lisäksi Suomi pyrkii ensisijaisesti siihen, etteivät henkilöiden tunnetiloista päätelmiä tekevät tekoälyjärjestelmät lainvalvonnassa olisi kiellettyjä, mutta voi tarvittaessa suhtautua kysymykseen joustavasti. Suomi pitää tärkeänä, ettei henkilön liikehdintää, liikehdintätapaa tai muita liikkumisen ominaispiirteitä käsitetä tunnetiloiksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2023 vp

Suomen mukaan tekoälyä pitäisi voida hyödyntää reaaliaikaisessa sekä jälkikäteisessä biometri-
sessä etätunnistamisessa lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tietyin tarkasti rajatuin reunaeh-
doin ja huomioiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tekoälyä hyödyntävien jälkikäteisten biometrinen etätunnistusjärjestelmien käyttö tallenteiden
tai muun kertyneen materiaalin perusteella tulisi olla lähtökohtaisesti sallittua lainvalvontaviran-
omaisille esimerkiksi tiettyihin valvonnan, rikostorjunnan ja -tutinnan, sekä lupahallinnon käyt-
tötapauksiin ilman erillistä tuomioistuimelta haettavaa päätöstä. Tekoälyavusteisen biometrisen
etätunnistamisen sallimista tulee arvioida kuitenkin perustuslain, tietosuojasääntelyn ja perusoi-
keuskirjan asettamien reunaehtojen perusteella. Suomen mukaan neuvotteluissa tulisi pyrkiä sii-
hen, että viranomaisen luvanantamisen menettelystä tekoälyn käyttöön biometrisessä etätunnistami-
sessa ei muodostuisi hallinnollisesti liian raskasta, jolloin riskinä on viivytykset luvan saamisessa.
Suomi pitää tärkeänä, ettei asetusehdotus aseta kohtuuttomia esteitä tekoälyn hyödyntämisel-
le tullivalvonnassa esimerkiksi riskianalyysointien teossa.

Suomi pyrkii siihen, että yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä koskeva lainsäädäntökehys olisi
mahdollisimman selkeä ja teknologianeutraali. Suomen mukaan neuvotteluissa tulisi pyrkiä sii-
hen, että sekä perustamalleja ja yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä koskisi mahdollisimman yhtenäinen
sääntely sen sijaan, että asetuksessa luotaisiin erillinen perustamalleihin keskittyvä sääntely.
Suomi kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan parlamentti ehdottaa perustamallien tarjoajille
asetettavan merkittävästi uusia velvoitteita. Suomi pitää tarpeellisena arvioida, tulisiko perustamallien
tarjoajille asetettavissa velvollisuuksissa huomioida paremmin mallien aiheuttamat riskit käyttötapauksen
mukaan. Euroopan parlamentin muutosehdotuksella perustamallien tarjoajille voitaisiin asettaa
esimerkiksi velvollisuus julkaista tiivistelmä perustamallin kouluttamiseen käytetystä datasta,
joka on suojattu tekijänoikeuksilla. Suomen mukaan kyseisen velvollisuuden suhdetta ja vaikutuksia
voimassa olevaan tekijänoikeuksia koskevaan sääntelyyn tulisi arvioida tarkemmin huomioiden
lähtökohta, että tekijänoikeuslainsäädäntö soveltuu tekoälyjärjestelmiin. Suomi pitää tärkeänä,
että järjestelmien tarjoajien olisi mahdollista toteuttaa kyseinen velvoite käytännössä, eikä
velvoitteen täyttäminen olisi kohtuuttoman raskasta järjestelmien tarjoajille.

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti varauksellisesti siihen, että tekoälyasetuksessa asetettaisiin
kaipa-alaista sääntelyä yksipuolisesti asetettujen sopimusehtojen kohtuuttomuudesta Euroopan
parlamentin ehdotuksen mukaisesti. Ehdotetun sääntelyn kohdentuminen on epäselvää, ja sitä
olisi syytä neuvottelujen kuluessa selkeyttää. Ehdotettua sääntelyä tulisi myös arvioida sopimus-
vapauden toteutumisen, yritysten välisen kilpailun ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta.
Jos asetusehdotukseen sisällytetään sääntelyä kyseisistä sopimusehdoista, sääntelyn tulisi vastata
rakenteeltaan mahdollisimman paljon kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettua neu-
voston direktiiviä 93/13/ETY, jonka mukaisesti yksittäisiä sopimusehtoja ei määritellä laissa
kaikissa tapauksissa kohtuuttomiksi, vaan sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioitaessa voidaan ottaa
huomioon kaikki tapaukseen liittyvät olosuhteet. Suomi katsoo, että ehdotettua sopimusehtoja
koskevaa sääntelyä tulee tarkentaa esimerkiksi niiden tilanteiden osalta, joissa sopimusosapuolet
katsotaan neuvotteluvoimaltaan tasavahvuiseksi. Suomi suhtautuu varauksellisesti siihen, että
asetuksen sääntely vaikuttaisi taannehtivasti voimassaoleviin sopimuksiin. Neuvotteluissa tulisi
täsmentää, mitkä ovat asetuksen oikeusvaikutukset voimassaoleviin sopimuksiin.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2023 vp

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti varauksellisesti Euroopan parlamentin ehdotukseen siitä, että korkean riskin tekoälyjärjestelmiä koskeva rekisteröintivelvoite EU:n julkiseen tietokantaan kattaa myös lainvalvonnan, maahanmuuton ja rajavalvonnan sektorit sekä kriittisen infrastruktuurin turvallisuuskomponentit. Jos rekisteröintivelvoite koskisi kuitenkin kyseisillä sektoreilla käytettäviä järjestelmiä, rekisteröitävien tietojen ei tulisi vaarantaa järjestelmiä koskevien sensitiivisten tietojen paljastumista. Tämä voisi edellyttää järjestelmistä rekisteröitävien tietojen kaventamista.

Suomen mukaan neuvottelujen edetessä tulisi tarkentaa, mitkä julkisten palveluiden ja etuuksien myöntämisessä käytettävät tekoälyjärjestelmät luokitellaan korkean riskin tekoälyjärjestelmiksi. Asetusehdotuksessa on epäselvää, kuuluisivatko esimerkiksi lakisääteisten vakuutusten toimeenpanoon liittyvät tekoälyjärjestelmät korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen.

Suomen mukaan edustajakannedirektiivin soveltamisalaan voitaisiin lisätä tekoälyasetuksesta ne säännökset, joilla on merkitystä kuluttajien yhteisten etujen suojaamisen kannalta. Jos tekoälyasetus lisättäisiin ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan, Suomi kiinnittää huomiota siihen, että tekoälyasetuksen soveltamisala on ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaa huomattavasti laajempi, mikä voi laajentaa direktiivin soveltamisalaa ennakoimattomalla tavalla. Tämän vuoksi Suomi katsoo tarpeelliseksi arvioida ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalan laajenuksen vaikutuksia jatkokäsittelyssä.

Suomen mukaan neuvottelujen kuluessa tulisi arvioida, tulisiko avoimen lähdekoodin avulla kehitettyjen tekoälyjärjestelmien kuulua asetuksen soveltamisalaan tietyissä tilanteissa, esimerkiksi jos kyseisiä järjestelmiä hyödynnetään osana korkean riskin tekoälyjärjestelmää. Jos avoimen lähdekoodin lisenssein tarjottuja tekoälyjärjestelmiä käytetään esimerkiksi korkean riskin käyttötarkoituksissa, niiden markkinoille saattaminen tai käyttöönotto voi mahdollisesti aiheuttaa uhkia perusoikeuksien toteutumiselle. Suomen mukaan avointa lähdekoodia koskevaa soveltamisalapoikkeusta tulisi myös arvioida ja täsmentää suhteessa ehdotettuihin muutoksiin siitä, että tekoälyjärjestelmiä koskeva tieteellinen tutkimus- ja kehitystoiminta jää lähtökohtaisesti asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Euroopan parlamentti ehdottaa sääntelyä yleisistä periaatteista, joita sovellettaisiin kaikkiin tekoälyjärjestelmiin, sekä toimenpiteitä tekoälyn ymmärryksen kasvattamisesta esimerkiksi henkilöstön koulutuksen avulla. Jos asetusehdotukseen sisällytetään kyseistä sääntelyä, neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että kyseinen sääntely toisi aitoa lisäarvoa esimerkiksi tekoälyjärjestelmien turvallisuuden kehittämiselle ja käytölle eikä asettaisi kohtuuttomia velvoitteita eri toimijoille. Lisäksi Suomi kiinnittää huomiota OECD:n tekoälyä koskeviin periaatteisiin¹ sekä muihin tekoälyn käytöstä tehtyihin linjauksiin ja suosituksiin.

Suomi kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan parlamentti ehdottaa muutoksia säännöksiin koskien tekoälyasetusta valvovia viranomaisia. Suomen mukaan neuvotteluiden kuluessa tulisi arvioida, tulisiko asetusehdotuksessa jättää lisää liikkumavaraa kansallisten viranomaisten tehtävien järjestämiseen huomioiden jäsenvaltioiden viranomaisten nykyiset tehtävät ja hallinnolliset rakenteet. Jos asetusehdotukseen sisällytetään Euroopan parlamentin ehdotuksen mukaisesti sääntelyä viranomaisten välisistä yhteistutkinnoista unionin laajuisissa asetuksen rikkomusten ti-

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2023 vp

lanteissa, Suomen mukaan tulisi pyrkiä selkeyttämään viranomaisten toimivallan sisältöä sekä mahdollistamaan tarvittaessa kansallinen liikkumavara tutkinnan järjestämiseen.

Jos asetukseen sisällytetään Euroopan parlamentin ehdottamaa sääntelyä oikeussuojakeinoista, Suomi pitää tarpeellisena arvioida neuvottelujen kuluessa ehdotetun sääntelyn yhteensopivuutta suhteessa kansallisiin oikeussuojakeinoin ja niitä koskeviin menettelyihin. Lisäksi Suomen mukaan ehdotetun sääntelyn suhdetta nykyisiin käytössä oleviin markkinavalvonnassa käytettäviin oikeussuojakeinoin, kuten viranomaiselle tehtävään ilmoitukseen, tulisi arvioida tarkemmin. Johtuen Suomen laillisuusvalvonnan erityispiirteistä Suomi suhtautuu kriittisesti kansalliseen tuomioistuimelle tehtäviin valituksiin tilanteissa, joissa kansallinen viranomainen viivästyy päätöksenteossa tai muiden toimenpiteiden suorittamisessa. Suomen mukaan Euroopan parlamentin ehdottamaa sääntelyä henkilön oikeudesta saada selvitys tekoälyjärjestelmän merkityksestä päätöksentekoprosessissa on arvioitava tarkemmin suhteessa yleiseen tietosuojasetukseen ja minimoida mahdollisen päällekkäisen sääntelyn vaikutukset.

Suomi katsoo, että asetuksessa tulisi varmistaa riittävä siirtymäaika asetuksen täytäntöönpanolle koskien esimerkiksi valvovien viranomaisten nimeämistä jäsenvaltioissa sekä eri toimijoiden toiminnan mukauttamista asetuksen vaatimuksiin. Suomi kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan parlamentin ehdottama kolmen kuukauden määräaika kansallisen valvovan viranomaisen nimeämiseen on lyhyt ottaen huomioon tarpeen muuttaa kansallista lainsäädäntöä valvovien viranomaisten tehtävistä. Kyseisen ehdotetun määräajan suhdetta asetuksen täytäntöönpanoa koskeviin siirtymäaikasäännöksiin tulisi myös täsmentää neuvotteluiden kuluessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komission huhtikuussa 2021 antaman tekoälyn harmonisoitua sääntelyä koskevan asetusehdotuksen (COM(2021) 206 final, tekoälyasetus) tavoitteena on ollut vastata tekoälyjärjestelmien aiheuttamiin uhkiin ihmisten terveydelle, turvallisuudelle ja perusoikeuksien toteutumiselle. Tekoälyjärjestelmiä on ehdotetussa oikeudellisessa kehyksessä tarkoitettu säännellä riskiperustaisesti ja käyttötapauskohtaisesti, mikä tarkoittaa tekoälyjärjestelmien luokittelua asetuksessa käyttötarkoituksen perusteella kiellettyihin, korkean riskin, matalan riskin ja minimaalisen tai olemattoman riskin järjestelmiin. Ehdotetulla asetuksella kielletään haitallisia tekoälyn käyttötappauksia sekä asetetaan tiukennettuja vaatimuksia korkean riskin tekoälyjärjestelmiksi luokiteltaville järjestelmille. Asetusehdotus on luonteeltaan horisontaalinen ja koskee monella eri yhteiskunnan sektorilla, kuten lainvalvonnassa, koulutuksessa, julkisen sektorin palveluiden ja etuuksien myöntämisessä sekä oikeuslaitoksen toiminnassa käytettäviä tekoälyjärjestelmiä.

Hallintovaliokunta on antanut tekoälyasetusehdotuksesta aiemmin lausunnon HaVL 25/2021 vp. Neuvoston yleisnäkemyksistä asetusehdotuksesta on hyväksytty 6.12.2022 ja Euroopan parlamentti on vahvistanut kantansa asetusehdotukseen 14.6.2023. Käynnissä olevissa trilogineuvotteluissa on tavoitteena saavuttaa yhteisymmärrys asetusehdotuksesta loppuvuodesta 2023. Keskeisimpiä asiakokonaisuuksia näissä neuvotteluissa ovat tekoälyjärjestelmän määrittely, kiellettyjen tekoälykäytänteiden listaus sekä korkean riskin tekoälyjärjestelmien luokittelu ja niitä koskevat vaati-

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2023 vp

mukset. Jatkokirjelmässä täsmennetään valtioneuvoston kantoja ehdotuksen edettyä trilogineuvotteluihin.

Hallintovaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että neuvotteluissa tukeudutaan jatkokirjelmässä esitetyn mukaisesti mahdollisimman pitkälle neuvoston yleisnäkemykseen. Jatkokirjelmästä ilmenee, että parlamentin esittämissä muutoksissa ehdotukseen on lisätty lukuisia uusia elementtejä, joiden vaikutuksia ei ole voitu arvioida. Valiokunta tähdentää erityisesti sitä, että lainvalvontaviranomaisilla (poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli) ja muilla turvallisuusviranomaisilla tulee olla asianmukaiset toimintaedellytykset lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen. Saadun selvityksen mukaan parlamentin asetusehdotukseen esittämät muutokset vaikeuttaisivat huomattavasti lainvalvontaviranomaisten mahdollisuuksia hoitaa tehtäviään. Valiokunta korostaa, ettei tekoälyasetuksella saa heikentää nykyisiä tekoälyn käyttömahdollisuuksia Suomen turvallisuusviranomaisten toiminnassa.

Valiokunta toteaa, että tekoälyn käyttöön liittyy asian luonteen vuoksi perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen, kuten yhdenvertaisuuteen sekä yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Oikein käytettyinä tekoälyratkaisut voivat myös edistää perusoikeuksien toteutumista. Valiokunta katsoo, että tekoälyyn liittyvässä sääntelyssä on huolehdittava asianmukaisesta tasapainosta turvallisuuden varmistamiseen liittyvien tekijöiden, kuten lainvalvontaviranomaisten toimintaedellytysten sekä yksityisyyden suojan ja muiden perusoikeuksien välillä. Valiokunta pitää selvänä, että tekoälyjärjestelmien käyttötarkoituksia koskevista rajoituksista, niille asetettavista vaatimuksista ja velvoitteista sekä tarvittavasta valvonnasta on säädettävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sekä ottaen huomioon erityisesti tietosuojalainsäädännön vaatimukset. Valvontaan on myös varattava riittävät resurssit.

Tekoälyn käyttö biometrisessä etätunnistamisessa

Valiokunta pitää välttämättömänä, että turvallisuusympäristön kehitystä jatkuvasti seurataan ja viranomaisten toimintaedellytysten kehittämisestä huolehditaan niin, että viranomaiset kykenevät vastaamaan asianmukaisesti muuttuviin uhkakuviin. Viranomaisilla tulee olla mahdollisuus käyttää myös tekoälyä hyödyntäviä järjestelmiä teknologian kehittyessä. Lainvalvontaviranomaisilla on oltava oikeasuhtaiset toimintamahdollisuudet rikosten ennalta ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja rikollisten rikosoikeudelliseen vastuuseen saattamiseksi.

Tekoäly on jo nykyisin lainvalvontaviranomaisille tärkeä työkalu. Tekoälyjärjestelmiä hyödynnetään esimerkiksi rikostutkinnassa tutkinnan sujuvoittamiseksi, nopeuttamiseksi ja oikeusvarmuuden takaamiseksi. Tekoälyn käyttäminen nopeuttaa ja helpottaa muun muassa kameravalvontatallenteiden analyysiä laajoissa rikostapauksissa manuaaliseen työhön verrattuna huomattavasti. Valiokunta painottaa, että tekoälyalgoritmien ei ole tarkoituksaan tehdä itsenäisiä henkilön oikeusturvaan vaikuttavia päätöksiä, vaan tekoälyä käytetään työkaluna laajojen aineistojen ja datamassojen hallinnassa sekä sellaisten mahdollisten osumien tunnistamisessa, jotka edellyttävät tarkempaa manuaalista arviointia.

Valiokunta toteaa aiempaan lausuntoonsa (HaVL 25/2021 vp) viitaten, että poliisilla on käytössään kasvojentunnistusjärjestelmä, jolla voidaan hakea yksittäisellä kuvalla rikoksesta epäiltyä henkilöä poliisin tuntomerkkirekistereistä hänen tunnistamiseksi. Järjestelmää voidaan käyt-

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2023 vp

tää henkilön tunnistamiseksi vankeusuhkaisissa rikoksissa silloin, kun se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi. Sen sijaan lainsäädäntö ei nykyään mahdollista sitä, että poliisi voisi suorittaa esimerkiksi terrorismirikoksesta etsityn henkilön reaaliaikaista seulomista valvontakameroiden kuvavirrasta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että tekoälyavusteisia järjestelmiä voidaan jatkossakin käyttää rikostutkinnassa, rikosanalyysissa, rajojen valvonnassa (kohteen tai henkilön havaitseminen), riskianalyysissa, rikosten ennaltaehkäisyssä, asiakirjojen aitouden selvittämisessä, pelastustoimessa ja ilmiötason ennusteiden sekä arvioiden tekemisessä. Tulli tarvitsee tekoälyä apuna omien tehtäviensä hoitamisessa esimerkiksi tavara- ja matkustajaliikenteen teknisessä valvonnassa. Tullilla on voimassa olevan lainsäädännön mukaan oikeus sekä reaaliaikaiseen että jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen.

Jatkokirjelmässä esitetyn ja valiokunnan asiantuntijakuulemisen mukaan joulukuussa 2022 hyväksytty neuvoston yleisnäkemyks tekoälyasetusehdotuksesta mahdollistaa sen, että lainvalvontaviranomaiset voivat jatkossakin hyödyntää tekoälyä työssään. Sen sijaan parlamentin ehdottamat muutokset heikentäisivät merkittävästi lainvalvontaviranomaisten ja laajemminkin turvallisuusviranomaisten toimintaedellytyksiä nykyisestä.

Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan tekoälyä hyödyntävien jälkikäteisten biometrinen etätunnistusjärjestelmien käyttö olisi lähtökohtaisesti sallittua lainvalvontaviranomaisille esimerkiksi tiettyihin valvonnan, rikostorjunnan ja -tutkinnan käyttötapauksiin ilman erillistä tuomioistuinta haettavaa lupaa. Reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen lainvalvontaviranomaisten toiminnassa voitaisiin sallia yleisnäkemyksen mukaan tiettyjen edellytysten täyttyessä.

Parlamentin muutosehdotusten mukaan tekoälyn hyödyntäminen reaaliaikaiseen biometriseen tunnistamiseen julkisissa tiloissa olisi kiellettyä. Jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen olisi parlamentin kannan mukaan lainvalvontatarkoituksissa sallittua, jos tuomioistuin olisi antanut tähän etukäteen luvan ja se on välttämätöntä eräiden vakavien rikosten tutkimiseksi.

Valiokunta toteaa valtioneuvoston tavoin, että tekoälyä tulee voida hyödyntää sekä reaaliaikaisessa että jälkikäteisessä etätunnistamisessa lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tietyin tarkasti rajatuin reunaehdoin ja huomioiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Korkean riskin tekoälyjärjestelmien rekisteröintivelvoite

Valiokunta pitää perusteltuna varauksellista suhtautumista parlamentin ehdotukseen siitä, että korkean riskin tekoälyjärjestelmiä koskeva rekisteröintivelvoite EU:n julkiseen tietokantaan kattaa myös lainvalvonnan, maahanmuuton ja rajavalvonnan sektorit sekä kriittisen infrastruktuurin turvallisuuskomponentit. Vaikka rekisteröintivelvoite koskisikin näillä sektoreilla käytettäviä järjestelmiä, rekisteröitävien tietojen ei tulisi vaarantaa järjestelmiä koskevien sensitiivisten tietojen paljastumista.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että velvoite rekisteröidä yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittiset järjestelmät mahdollistaisi tehokkaasti tiedustelun sekä kyberhyökkäysten kohdistamisen Suomeen. Tilannetta heikentäisi, jos rekisteröinnin tai muun dokumen-

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2023 vp

toinnin kautta olisi pääteltävissä näissä järjestelmissä käytetty teknologia. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan esimerkiksi lainvalvonnassa, rajavalvonnassa, maahanmuutossa ja kriittisen digitaalisen infrastruktuurin turvallisuuskomponentteina käytettävät tekoälyjärjestelmät eivät kuuluisi rekisteröintivelvollisuuden piiriin. Valiokunta toteaa vielä selvyuden vuoksi, että kansallinen turvallisuus kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan.

Muita huomioita

Valiokunta toteaa, että tekoälyn avulla voidaan tehostaa ja parantaa julkisen hallinnon toimintaa sekä julkisten palvelujen tuottamista merkittävästikin. Neuvottelujen edetessä on syytä varmistaa, että tekoälysovellusten määritelmät ovat riittävän selkeitä ja tarkoituksenmukaisia. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei tekoälyjärjestelmien hyödyntämisestä saa aiheutua tarpeetonta hallinnollista taakkaa tai sääntelytaakkaa kansallisille viranomaisille.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, ettei uutta tekoälyä koskevaa lainsäädäntökehystä tulisi soveltaa yksinkertaisiin järjestelmiin. Valiokunta toteaa, että Suomessa on tullut 1.5.2023 voimaan julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö (HaVM 39/2022 vp), jonka perusteella viranomainen voi ratkaista hallintoasian automaatiota hyödyntäen niin, että varmistutaan erityisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteen, julkisuuden, hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun toteutumisesta. Sääntöpohjaiseen automaatioon, jollaista mainittu lainsäädäntö koskee, ei liity samanlaisia riskejä kuin yleisesti tekoälyksi ymmärretyissä autonomisissa järjestelmissä.

Valiokunta viittaa edellä lausutun lisäksi jatkokirjelmään, jossa on esitetty kattavat perustelut sille, miksi jatkoneuvotteluissa on syytä tukeutua neuvoston yleisnäkemykseen. Valiokunta voi yhtyä kaikilta osin valtioneuvoston kantaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2023 vp

Helsingissä 22.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Sofia Virta vihr
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Pekka Toveri kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo