

Liikenne- ja viestintävaliokunta

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

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto: Tiedonanto eurooppalaisesta lähestymistavasta tekoälyyn

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act) (U 28/2021 vp): Liikenne- ja viestintävaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 29/2022 vp — U 28/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten sekä jatkokirjelmä UJ 22/2023 vp — U 28/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto: Tiedonanto eurooppalaisesta lähestymistavasta tekoälyyn (E 62/2021 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Maria Hauptmann, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Helin, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Anna-Mari Wallenberg, valtiovarainministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- ryhmäpäällikkö Riikka Rosendahl, Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- liikenne- ja viestintäministeriö
- oikeusministeriö
- Liikenne- ja viestintävirasto
- Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- Inbot Oy
- Finnish Information Security Cluster - Kyberala ry
- Medialiitto ry

Valiokunnan lausunto LiVL 2/2023 vp

- Teknologiateollisuus ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuntoa:

- opetus- ja kulttuuriministeriö

Viitetiedot

Valiokunta on antanut asiasta aiemmin lausunnon LiVL 17/2021 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission alkuperäisen tekoälyasetusehdotuksen tavoitteena on ollut vastata tekoälyjärjestelmien aiheuttamiin uhkiin ihmisten terveydelle, turvallisuudelle ja perusoikeuksien toteutumiselle. Komission ehdotuksen mukaan tekoälyjärjestelmiä säänneltäisiin riskiperustaisesti ja käyttötapauskohtaisesti. Asetusehdotuksessa kiellettäisiin haitallisia tekoälyn käyttötapauksia sekä asetetaan tiukennettuja vaatimuksia ns. 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. Asetusehdotuksessa säädetään myös korkean riskin tekoälyjärjestelmien arvoketjuun kuuluvien toimijoiden (tarjoajat, jakelijat, maahantuojat, käyttäjät) velvollisuuksista sekä tekoälyjärjestelmien markkinavalvonnasta. Asetusehdotuksessa säädetään tekoälyjärjestelmien testaamisesta sääntelyn testiympäristöistä (regulatory sandbox), joiden avulla on mahdollista muun muassa varmistaa, että järjestelmä täyttää asetuksen vaatimukset. Komission ehdotuksen mukaan Eurooppaan perustettaisiin tekoälyneuvosto tukemaan asetuksen täytäntöönpanoa. Asetusta rikkoville tahoille voitaisiin määrätä sanktioita esimerkiksi seuraamusmaksujen muodossa.

Neuvotteluissa keskeisimpiä asiakokonaisuuksia ovat tekoälyjärjestelmän määrittely, kiellettyjen tekoälykäytänteiden listaus, korkean riskin tekoälyjärjestelmien luokittelu ja korkean riskin järjestelmiä koskevat vaatimukset. Lisäksi yksi keskeinen asiakokonaisuus on ns. yleiskäyttöisille tekoälyjärjestelmille (general purpose AI systems) asetettavat vaatimukset. Kyseisiä järjestelmiä voitaisiin käyttää mahdollisesti tekoälyjärjestelmien osana esimerkiksi tekstin tai kuvan tuottamiseen tai tunnistamiseen. Sääntely yleiskäyttöisistä tekoälyjärjestelmistä ei sisällynyt komission alkuperäiseen asetusehdotukseen.

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:

Valiokunnan lausunto LiVL 2/2023 vp

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 varmistuttava 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.

Suomen mukaan tekoälyä pitäisi voida hyödyntää reaaliaikaisessa sekä jälkikäteisessä biometrisessä etätunnistamisessa lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tietyin tarkasti rajatuin reunaehdoin ja huomioiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tekoälyä hyödyntävien jälkikäteisten biometrinen etätunnistusjärjestelmien käyttö tallenteiden tai muun kertyneen materiaalin perusteella tulisi olla lähtökohtaisesti sallittua lainvalvontaviranomaisille esimerkiksi tiettyihin valvonnan, rikostorjunnan ja -tutkinnan, sekä lupahallinnon käytötapauksiin ilman erillistä tuomioistuimelta haettavaa päätöstä. Tekoälyavusteisen biometrisen etätunnistamisen sallimista tulee arvioida kuitenkin perustuslain, tietosuojasääntelyn ja perusoikeuskirjan asettamien reunaehtojen perusteella. Suomen mukaan neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että viranomaisen luvanantamismenettelystä tekoälyn käyttöön biometrisessä etätunnistamisessa ei muodostuisi hallinnollisesti liian raskasta, jolloin riskinä on viivytykset luvan saamisessa. Suomi pitää tärkeänä, ettei asetusehdotus aseta kohtuuttomia esteitä tekoälyn hyödyntämiselle tullivalvonnassa esimerkiksi riskianalyysien teossa.

Suomi pyrkii siihen, että yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä koskeva lainsäädäntökehys olisi mahdollisimman selkeä ja teknologianeutraali. Suomen mukaan neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, 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 käytötapauksen mukaan. Euroopan parlamentin muutosehdotuksella perustamallien tarjoajille voitaisiin asettaa esimerkiksi velvollisuus julkaista tiivistelmä perustamallin kouluttami-

Valiokunnan lausunto LiVL 2/2023 vp

seen käytetystä datasta, joka on suojattu tekijänoikeuksilla. Suomen mukaan kyseisen velvollisuuden suhdetta ja vaikutuksia voimassa olevaan tekijänoikeuksia koskevaan sääntelyyn tulisi arvioida tarkemmin huomioden 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 sopimusvapauden toteutumisen, yritysten välisen kilpailun ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Jos asetusehdotukseen sisällytetään sääntelyä kyseisistä sopimusehdoista, sääntelyn tulisi vastata rakenteeltaan mahdollisimman paljon kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettua neuvoston 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.

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 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

Valiokunnan lausunto LiVL 2/2023 vp

lähdekoodin lisensein tarjottuja tekoälyjärjestelmiä käytetään esimerkiksi korkean riskin käyttö-tarkoituksissa, 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 tilanteissa, 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 oikeussuojakeinoihin ja niitä koskeviin menettelyihin. Lisäksi Suomen mukaan ehdotetun sääntelyn suhdetta nykyisiin käytössä oleviin markkinavalvonnassa käytettäviin oikeussuojakeinoihin, 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 tietosuoja-asetukseen 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 lausunto LiVL 2/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valiokunta pitää EU-tason tekoälyä koskevaa sääntelyä erittäin merkittävänä ja maailmanlaajuisesti urauurtavana ehdotuksena ja katsoo, että eurooppalaisten lähestymistapojen omaksuttamista tekoälyn sääntelyyn tulee jatkossa pyrkiä edistämään myös laajemmin kansainvälisesti.

(2) Valiokunta katsoo, että tekoälyn ja muun muassa biometrisen tunnistamisen sääntelyssä sekä erityisesti massavalvonnassa on otettava huomioon asianmukainen tasapaino turvallisuuden varmistamisen, kuten esimerkiksi lainvalvontaviranomaisten tehtävien toteuttamisen, ja toisaalta yksityisyyden suojan ja muiden perusoikeuksien välillä. Asiantuntijakuulemisessa valtioneuvoston kanta on pääosin kannatettu myös lainvalvontaviranomaisten toimintamahdollisuuksien osalta, mutta tuotu kuitenkin samalla esille, että näitä käyttötarkoituksia koskevista rajouksista, niille asetettavista vaatimuksista ja velvoitteista sekä tarvittavasta valvontatoiminnasta on säädettävä riittävän tarkkarajaisesti ja ottaen huomioon perus- ja ihmisoikeudet sekä erityisesti tietosuojalainsäädännön vaatimukset.

(3) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erityisesti Euroopan parlamentin kantoihin sisältyy vielä näkökohtia ja ehdotuksia, joiden vaikutuksia on osin haastavaa arvioida. Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntelykokonaisuuden jatkovalmistelussa pyritään riittävään täsmällisyyteen ja arvioimaan sääntelyn vaikutukset mahdollisimman kattavasti.

(4) Valvontaviranomaisia koskevan kansallisen liikkumavaran osalta asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että valvontaviranomaista koskeva ratkaisu olisi tarpeen olla yhtenäinen koko unionin tasolla, johtuen ehdotuksen suhteesta muihin EU-säännöksiin ja niissä omaksuttuihin ratkaisuihin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto LiVL 2/2023 vp

Helsingissä 15.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jouni Ovaska kesk
varapuheenjohtaja Timo Furuholm vas
jäsen Marko Asell sd
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Petri Huru ps
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Pinja Perholehto sd
jäsen Anne Rintamäki ps
varajäsen Tomi Immonen ps
varajäsen Jaana Strandman ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula