

## U-jatkokirje; komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act)

Eduskuntatunnus

U 28/2021 vp

### Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 21.4.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (KOM(2021) 206 lopullinen).

Asetusehdotusta on käsitelty Portugalin ja Slovenian puheenjohtajuuskausilla neuvoston televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmässä. Käsittelyä on jatkettu Ranskan puheenjohtajuuskaudella Slovenian osittaisen kompromissitekstin pohjalta. Ranskan puheenjohtajuuskauden tuloksena asetusehdotuksen kaikista artikloista tuotettiin ensimmäinen kompromissiteksti. Televiestintäneuvosto otti tiedoksi edistymisraportin asetusehdotuksesta 3.6.2022.

Asetusehdotuksen käsittelyä jatketaan Tšekin EU-puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2022. Tšekin puheenjohtajuuskaudella on tehty toinen ja kolmas kompromissiteksti asetuksesta sekä aloitettu neljännen kompromissitekstin valmistelu. Tšekin tavoitteena on yleisnäemyksen saavuttaminen asetusehdotuksesta televiestintäneuvoston kokouksessa joulukuussa 2022.

### Suomen kanta

Suomen kannat komission asetusehdotukseen on kuvattu U-kirjelmässä (U 28/2021 vp). U-kirjelmän kantaa täsmennetään seuraavasti:

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti varauksellisesti asetusehdotuksen soveltamisalan laajentamiseen käsittelyn kuluessa ja korostaa, että sääntelyn laajentamisesta ei ole laadittu riittävää vaikutustenarviointia, jotta olisi mahdollista tarkastella sääntelyn oikeasuhtaisuutta. Kriittisen infrastruktuurin osalta tulisi selvittää mahdollisten päällekkäisten sääntelykehikoiden vaikutuksia.

Suomen mukaan tekoälyjärjestelmän määritelmän tulisi kattaa vain järjestelmät, joita voidaan aidosti pitää tekoälynä. Suomen pyrkimyksenä on, että sääntelyn ulkopuolelle rajataan järjestelmät, jotka soveltavat ihmisen määrittämiä sääntöjä ja toimintaohjeita automaattisesti käyttämättä itse harkintavaltaa tai muuttamatta toimintalogiikkaansa (ns. sääntöpohjainen automaatio). Kyseinen rajausta tarkentaisi tekoälyjärjestelmän määritelmää ja lisääisi sääntelyn oikeusvarmuutta.

Suomi pitää tärkeänä sitä, että asetuksen sääntely koskien tekoälyjärjestelmien kokeilua ja tekoälyjärjestelmien testaamista tosielämän olosuhteissa on aidosti järjestelmien testamista mahdollistavaa, tukee innovointia eikä aseta kohtuuttomia esteitä tekoälyjärjestelmien markkinoille tulolle. Jatkokäsittelyssä tulisi tarkastella asetuksen kokeilusääntelyn ja tosielämän olosuhteissa tapahtuvan testaamisen suhdetta tekoälyjärjestelmien tavanomaiseen testaamiseen tai tekoälyjärjestelmiä koskevaan tutkimustoimintaan. Lisäksi jatkokäsittelyssä tulisi pyrkiä huomioimaan voimassa oleva lainsäädäntö testauksesta eri sektoreilla ja tosielämän tarpeet. Samalla tulisi kiinnittää huomiota siihen, muodostuvatko asetuksessa säädetyt testaamista koskevat menettelyt hallinnollisesti raskaaksi. Korkean riskin tekoälyjärjestelmien testaamisessa tosielämän olosuhteissa tulisi varmistaa hyvää hallintoa ja yhdenvertaisuutta koskevien vaatimusten toteutuminen, jos kyseisiä tekoälyjärjestelmiä testataan julkisessa hallinnossa. Samalla on kuitenkin huolehdittava siitä, ettei testaaminen muodostuisi kohtuuttoman vaikeaksi julkisen hallinnon toiminnassa käytettävien tekoälyjärjestelmien osalta.

Suomen mukaan jatkokäsittelyssä tulisi kriittisesti tarkastella sitä, missä määrin korkean riskin tekoälyjärjestelmille asetettavia vaatimuksia ja näiden järjestelmien tuottajille asetettavia velvollisuuksia on tarkoituksenmukaista laajentaa koskemaan yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä. Suomi katsoo, että yleiskäyttöisille tekoälyjärjestelmille asetettavat vaatimukset ja näitä järjestelmiä tuottavien toimijoiden velvollisuuksien tulisi olla oikeasuhtaisia. Asetusehdotuksessa tulisi pyrkiä täsmentämään, milloin yleiskäyttöisistä tekoälyjärjestelmistä voi tulla korkean riskin tekoälyjärjestelmiä ja mitkä ovat yleiskäyttöisten tekoälyjärjestelmien tuottajien vastuut suhteessa korkean riskin järjestelmien tuottajiin. Tämän osalta tulisi myös kiinnittää huomiota tekoälyjärjestelmien tuottajien mahdollisuuksiin hyödyntää yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä korkean riskin järjestelmissä sekä tekoälyjärjestelmien kohteena olevien ihmisten perusoikeuksien toteutuminen.

Suomi lähtökohtaisesti kannattaa sitä, että Euroopan tekoälyneuvosto avustaisi Euroopan komission lisäksi jäsenmaiden viranomaisia tekoälyasetuksen soveltamisessa. Euroopan tekoälyneuvoston tehtäviä tulee vielä neuvottelujen edetessä tarkentaa siten, että sen toimivalta ja tehtävät ovat perusteluja ja tarkasti määriteltyjä asetuksessa. Lisäksi Suomen mukaan tulisi pyrkiä siihen, että neuvoston jäsenenä toimisivat jäsenvaltioiden viranomaiset. Euroopan tekoälyneuvosto voisi kuitenkin käyttää neuvoa-antavana apuna yksityisen sektorin edustajia.

Suomi lähtökohtaisesti kannattaa ehdotuksia unionin testauslaitosten ja keskitettyjä itsenäisiä asiantuntijoita koskevan varannon perustamisesta edellyttäen, että nämä tuottavat lisäarvoa tekoälyjärjestelmien testaamiselle tai asetuksen velvoitteiden täytäntöönpanolle.

Jatkokäsittelyssä tulee myös tarkastella, kuinka on mahdollista resursoida testauslaitosten ja asiantuntijavarannon perustaminen.

Suomen mukaan sääntelyssä tulisi pyrkiä siihen, ettei asetuksen velvoitteet kohdistuisi tekoälyjärjestelmiin, joita ei-ammattimainen toimija tai kotitalous käyttää omassa yksityisessä käytössään asetuksesta seuraavien velvoitteiden kuormittavuuden ja asetuksen rikkomista koskevien merkittävien seuraamusmaksujen vuoksi.

Suomi pitää kannatettavana sitä, että komissio antaa ohjeistusta asetuksen käytännön soveltamisesta. Jatkokäsittelyssä tulee varmistaa, että komission antaman ohjeistuksen laajuus on perusteltua.

Suomen mukaan standardisointipyynnöille asetettavien tavoitteiden osalta tulisi kiinnittää huomiota standardisointiprosessien sujuvuuteen ja siihen, ettei standardisointityö tarpeettomasti hidastu.

## Pääasiallinen sisältö

Alkuperäisen asetusehdotuksen tavoitteita ja sisältöä on kuvattu U-kirjelmässä U 28/2021 vp. Seuraavassa kuvataan alkuperäiseen ehdotukseen käsittelyn kuluessa tehtyjä muutoksia.

Ehdotuksesta laadittiin Ranskan puheenjohtajuuskaudella kompromissiteksti, jossa edotukseen lisättiin säännökset asetuksen liitteeseen III sisältyvien korkean riskin tekoälyjärjestelmien testaamisesta tosielämän olosuhteissa. Tosielämän olosuhteissa testaaminen voisi tapahtua osana asetuksen mukaista tekoälyjärjestelmien kokeilusääntelyä tai sen ulkopuolella. Testaaminen tosielämän olosuhteissa vaatisi testaamisen kohteena olevalta henkilöltä ns. informoidun suostumuksen antamista. Suostumuksen tulisi olla vapaaehtoisesti annettu ja perustuttava riittävään informaatioon esimerkiksi testaamisen tarkoituksista ja henkilön oikeuksista testaamisessa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään arvioinut henkilötietojen käsittelyn osalta sitä, milloin suostumusta voidaan pitää vapaaehtoisesti annettuna (PeVL 1/2018 vp).

Ehdotukseen lisättiin säännökset ns. yleiskäyttöisistä tekoälyjärjestelmistä (*general purpose AI systems*), joita voitaisiin käyttää monissa eri käyttötarkoituksissa esimerkiksi kuvan- ja äänen tunnistamiseen tai tuottamiseen, kysymyksiin vastaamisessa tai kielenkääntämisessä.

Kompromissitekstin mukaan yleiskäyttöiset tekoälyjärjestelmät voisivat olla korkean riskin tekoälyjärjestelmiä sellaisenaan tai kyseisiä järjestelmiä voitaisiin liittää osaksi korkean riskin tekoälyjärjestelmiä. Ehdotuksessa säädettäisiin yleiskäyttöisille tekoälyjärjestelmille asetettavista vaatimuksista sekä näitä järjestelmiä tuottavien toimijoiden velvollisuuksista ja vastuista. Yleiskäyttöisten tekoälyjärjestelmien tuottajilla olisi yhteistyö- ja tiedonantovelvoitteita suhteessa niihin tuottajiin, jotka aikovat tuoda markkinoille tai ottaa käyttöön kyseisen yleiskäyttöisen järjestelmän korkean riskin tekoälyjärjestelmänä tai sen komponenttina. Mikro- ja pk-yritykset vapautettaisiin yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä koskevista vaatimuksista.

Ranskan puheenjohtajuuskauden kompromissitekstissä esitettiin myös, että komissio antaisi ohjeistusta monien asetuksen säännösten soveltamisesta käytännössä, kuten korkean

riskin tekoälyjärjestelmien vaatimuksista. Lisäksi jäsenmaat voisivat kannustaa tekoälyjärjestelmien käyttäjille suunnattujen vapaaehtoisesti noudatettavien käytännesääntöjen laatimiseen. Kompromissitekstissä pyrittiin myös yhdenmukaistamaan sääntelyä suhteessa markkinavalvonta-asetukseen ja tietosuoja-asetukseen. Siinä standardisointiorganisaatioille tehtäville standardisointipyyntöille asetettaisiin erityisiä tavoitteita, esimerkiksi unionin arvojen toteutuminen ja unionin digitaalisen suvereniteetin vahvistaminen.

Tšekin EU-puheenjohtajuuskaudella on keskitytty asetusehdotuksessa oleviin keskeisiin avoimena oleviin kysymyksiin, kuten tekoälyjärjestelmän määritelmään ja korkean riskin tekoälyjärjestelmien luokitteluun. Tšekin laatimassa kompromissitekstissä tekoälyjärjestelmän määritelmä artiklassa 3 on rajattu ainoastaan koneoppiviin sekä logiikka- ja tietopohjaisiin lähestymistapoihin (*machine learning approaches, logic and knowledge-based approaches*). Kyseisiä lähestymistapoja on kuvattu tarkemmin asetuksen resitaaleissa. Asetusehdotuksesta on myös poistettu komission mahdollisuus muuttaa täytäntöönpanosäädöksillä asetuksen liitettä I tekoälytekniikoista, jotka tulisi ottaa tekoälyjärjestelmän määritelmässä huomioon. Sen sijaan komissio voisi jatkossa täytäntöönpanosäädöksillä täsmentää ainoastaan koneoppivien ja logiikka- ja tietopohjaisten lähestymistapojen teknisiä elementtejä. Epäselvää on, mitä kyseiset tekniset elementit kattaisivat komission täytäntöönpanosäädöksissä. Asetuksen resitaalissa tekoälyjärjestelmän määritelmästä on suljettu pois sääntöpohjaista automaatiota hyödyntävät järjestelmät eli järjestelmät, jotka soveltavat automaattisesti luonnollisen henkilön määrittämiä sääntöjä. Tšekin kompromissitekstissä on muutettu tapaa määritellä tekoälyjärjestelmät korkeariskisiksi järjestelmiksi. Liitteessä III lueteltujen sektorikohtaisten korkean riskin tekoälyjärjestelmien tulee täyttää tietyt lisäkritterit, jotta ne voidaan katsoa korkean riskin järjestelmiksi. Näitä lisäedellytyksiä ovat muun muassa, että tekoälyjärjestelmän tuotoksen ei tule olla vain avustava ja sen tulee muodostaa yksin perustaa päätöksenteolle. Lisäksi kompromissitekstissä liitteeseen III sisältyvää listausta eri sektoreilla käytettävistä korkean riskin tekoälyjärjestelmistä on muokattu.

Tšekin kompromissitekstissä on esitetty muutoksia Euroopan tekoälyneuvoston tarkoitukseen ja tehtäviin. Tekoälyneuvosto neuvoisi ja avustaisi komissiota ja jäsenvaltiota asetuksen yhdenmukaisessa ja tehokkaassa soveltamisessa antamalla esimerkiksi kirjallisia lausuntoja asetuksen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi ehdotukseen liisättäisiin sääntelyä unionin testauslaitoksista ja keskitettyjä itsenäisiä asiantuntijoita koskevasta varannosta.

## **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Asetusehdotuksen oikeusperustana ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 ja 114 artiklat. Päätöksentekomenettelynä on tavallinen lainsäätämisyjärjestys Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 294 artiklan mukaisesti.

## **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Euroopan parlamentissa asetusehdotuksen vastuuvaliokuntina toimivat yhdessä sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta IMCO ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta LIBE. Raporttoreinä toimivat Brando Benifei IMCO-valiokunnasta ja Dragoș Tudorache LIBE-valiokunnasta. Raporttörit antoivat mietintöluonnoksen asetusehdotuksesta 20.4.2022. Euroopan parlamentin kanta ehdotukseen ei vielä ole tiedossa.

## **Kansallinen valmistelu**

U-kirjelmä (U 28/2021 vp) käsiteltiin kilpailukykyjaoston (EU 8) kokouksessa, 11.5. työ-oikeusjaoston (EU 28) kokouksessa sekä oikeus- ja sisäjaoston (EU 7) rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaoston (EU 10), viestintäjaoston (EU 19), liikennejaoston (EU22) ja koulutusjaoston (EU30) kirjallisessa menettelyssä 5.–11.5.2021. U-kirjelmä käsiteltiin EU-ministerivaliokunnassa 21.5.2021.

Tämä U-jatkokirje on käsitelty 15-19.2022 seuraavissa EU-jaostojen kirjallisessa menettelyssä: Kilpailukyky-jaosto (EU 8), Työoikeusjaosto (EU 28), oikeus- ja sisäjaosto (EU 7), rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaosto (EU 10), viestintäjaosto (EU 19), liikennejaosto (EU22) ja koulutusjaosto (EU30). Lisäksi U-jatkokirjettä on käsitelty kilpailukykyjaoston kokouksessa 16.9.2022.

Asetusehdotusta on käsitelty myös televiestintäneuvoston kokousten valmistelun yhteydessä, viimeksi 18.5. – 19.5.2022 EU8-kilpailukyky- ja EU19-viestintäjaostossa ja 24.-25.5.2022 EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä. Asetusehdotusta on käsitelty samassa menettelyssä joulukuun 2021 televiestintäneuvoston kokouksen valmistelun yhteydessä.

### **Eduskuntakäsittely**

Eduskunnan valiokunnat ovat antaneet lausunnon alkuperäisestä U-kirjelmästä (U 28/2021 vp): SuVL3/2021 vp, HaVL 25/2021 vp, LiVL 17/2021 vp, TaVL 27/2021 vp, SiVL 14/2021 vp, LaVL 14/2021 vp, PeVL 37/2021 vp, TuVL 9/2021 vp.

### **Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Tultuaan voimaan ehdotettu asetus aiheuttaisi muutoksia esimerkiksi kansallista markkinavalvontaa koskevaan sääntelyyn. Tässä yhteydessä voitaisiin hyödyntää osaltaan horisontaalista kansallista lakia eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016). Kompromissitekstin mukaan asetus velvoittaisi jäsenvaltiot nimeämään vähintään yhden markkinavalvontaviranomaisen ja vähintään yhden vaatimustenmukaisuuslaitosten ilmoittamisesta vastaavan viranomaisen. Näihin viranomaisiin viitattaisiin asetuksessa kansallisina toimivaltaisina viranomaisina (*national competent authorities*).

Oikeusministeriö on valmistellut yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa hallituksen esityksen yleislainsäädännöksi, jolla sallittaisiin automaattinen päätöksenteko julkisessa hallinnossa. Esitys koskisi sellaista päätöksentekoa, joka perustuu yksinään sellaisiin ihmisten määrittelemiin sääntöihin, jotka perustuvat sovellettavaan lainsäädäntöön ja joiden perusteella päätös tehtäisiin automaattisessa tietojenkäsittelyssä. Tällaisen ns. sääntöpohjaisen automaation ei ole katsottu olevan luonteeltaan tekoälyä, ja uusimman kompromissitekstin resitaalissa on selkeyden vuoksi rajattu tällainen automaatio pois tekoälyjärjestelmän määritelmästä. Näin ollen asetusehdotuksella ei lähtökohtaisesti olisi vaikutusta kansalliseen automaattista päätöksentekoa koskevaan yleislainsäädäntöön. Hallituksen esitys (HE 145/2022 vp) julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi annettiin eduskunnalle 19.9.2022.

### **Taloudelliset vaikutukset**

Asetusehdotuksen taloudellisia vaikutuksia ei ole vielä arvoitu kansallisesti, koska asetusehdotuksen keskeisimpien osuukien, kuten tekoälyn määritelmän ja korkean riskin tekoälyjärjestelmien luokittelun, on odotettu muuttuvan neuvoston käsittelyssä.

Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksessä ”EU:n digisäädösten liiketoimintavaikutukset” (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:33) on arvioitu tekoälyasetusehdotuksen vaikutuksia suomalaisten pk-yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin.

Asetusehdotusta koskevaan kompromissitekstiin on lisätty säännökset yleiskäyttöisestä tekoälystä. Arviointia yleiskäyttöisen tekoälyjärjestelmiä koskevan sääntelyn taloudellisista vaikutuksista ei ole tehty EU-tasolla.

Liitteeseen III sisältyvää korkean riskin tekoälyjärjestelmien listausta on laajennettu tiettyjen sektoreiden ja tekoälyjärjestelmien osalta. Korkean riskin järjestelmien laajennusten osalta ei ole tehty vaikutusten arviointia EU-tasolla.

### **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Euroopan neuvoston tekoälyä käsittelevä komitean (CAI) puheenjohtaja ehdotti alustavaa luonnosta (puite)yleissopimuksesta, joka koski tekoälyjärjestelmien suunnittelua, kehittämistä ja soveltamista. Komissio on antanut 18.8.2022 suosituksen neuvoston päätökseksi luvan antamisesta komissiolle tekoälyä, ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskevasta Euroopan neuvoston yleissopimuksesta käytäviin neuvotteluihin osallistumiseen (COM(2022) 414 final). Suositukseen käsittely on kesken neuvostossa. Suosituksesta on toimitettu eduskunnalle valtioneuvoston selvitys: tekoälyä, ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltioperiaatetta koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus (E 122/2022 vp).

### **Asiakirjat**

-

### **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Maria Hauptmann, johtava asiantuntija, työ- ja elinkeinoministeriö, maria.hauptmann@gov.fi, puh. 050 599 7097

Kristine Alanko, asiantuntija, työ- ja elinkeinoministeriö, kristine.alanko@gov.fi, puh. 050 576 7795

### **VAHVA-tunnus**

EU/664/2022