

Lakivaliokunta

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): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- suunnittelija Kristine Alanko, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Monna Airiainen, sisäministeriö
- valtiosyyttäjä Tommi Hietanen, Syyttäjälaitos
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- poliisitarkastaja Pekka Sallinen, Poliisihallitus
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Tuomioistuinvirasto
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2021 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotukset

Komissio on 21.4.2021 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälysäädös) ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta (KOM(2021) 206 lopullinen). Ehdotus on uutta sääntelyä. Asetusehdotus pohjautuu komission 19.2.2020 antamaan tiedonantoon Euroopan digitaalisesta tulevaisuudesta sekä tekoälyä koskevaan valkoiseen kirjaan (E 24/2020 vp).

Komissio ehdottaa oikeudellista kehystä eurooppalaisen lähestymistavan luomiseksi sekä yleisten etujen, erityisesti terveyden, turvallisuuden, perusoikeuksien ja -vapauksien korkean tason suojelun toteuttavan tekoälyn kehittämisen ja käyttöönoton edistämiseksi. Komission sääntelyehdotus on ensimmäinen laatuaan maailmassa ja se pyrkii edelläkävijänä viitoittamaan suuntaa globaalisti.

Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 28/2021 vp).

Komissio on julkaissut 21.4.2021 tiedonannon eurooppalaisesta lähestymistavasta tekoölyyn (KOM2021 205 lopullinen). Tiedonannon liitteenä on julkaistu tekoälyn eurooppalaisen koordinoitun toimintasuunnitelman päivitys. Tiedonannossa viitataan lisäksi komission edellä mainittuun tekoälysäädösehdotukseen (KOM(2021) 206 lopullinen). Tiedonannon pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (E 62/2021 vp).

Valtioneuvoston kanta

U 28/2021 vp

Yritysten ja talousalueiden välinen globaali kilpailutilanne vaatii, että EU:sta luodaan tekoälyn kehittämiseksi ja soveltamiseksi suotuisa toimintaympäristö, joka vahvistaa yritysten kansainvälistä kilpailukykyä ja kannustaa investointeihin. Euroopan teknologinen kilpailukyky perustuu digitaaliselle kehitykselle, innovaatioille, osaamiselle ja toimiville sisämarkkinoille.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että asetuksella pyritään luomaan edellytykset luottamuksen ekosysteemille, joka edesauttaa tekoälyn vastuullista kehittämistä, markkinoille saattamista ja käyttöönottoa Euroopassa tarjoten eettisesti kestäväen toimintakehyksen. Valtioneuvosto katsoo, että EU:n kilpailukykyä vahvistamiseksi ja tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan yhtenäisyyttä ja yhteistä arvopohjaista lähestymistapaa ja panostusta kansallisella sekä EU:n tasolla.

Valtioneuvosto tukee komission esittämiä tavoitteita sääntelykehykselle, joiden mukaan varmistetaan, että unionin markkinoille saatetut ja unionin markkinoilla käytetyt tekoälyjärjestelmät ovat turvallisia ja kunnioittavat voimassa olevia perusoikeuksia ja unionin arvoja koskevaa lainsäädäntöä. Valtioneuvosto kannattaa komission ihmiskeskeistä ja luottamusta korostavaa lähestymistapaa jossa eurooppalainen tekoäly perustuu vapauden, ihmisarvon ja yksityisyyden suojan arvoihin.

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2021 vp

Valtioneuvosto toteaa, että tekoälyjärjestelmien käyttöön liittyy paljon perusoikeusliittännäisiä kysymyksiä ja huomioi, että oikein käytettynä tekoälyratkaisut voivat myös edistää perusoikeuksien toteutumista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa ehdotuksen soveltamislakysymyksiä arvioidaan huolellisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Valtioneuvosto katsoo, että teknologian kehitykseen ja käyttöönottoon liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, turvallisuushkia, taloudellisia ja toimitusketjujen riippuvuuksia sekä taustalla vaikuttavaa geopoliittista kontekstia tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti. Jatkokäsittelyssä tulee huomioida myös kyberturvallisuus. Digitaalisten ratkaisujen, tekoälyn ja algoritmipohjaisen päätöksenteon tuen kehittämisessä on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen.

Valtioneuvosto huomioi, että selkeä sääntelykehys, oikeudellinen varmuus sekä tasapuolinen kilpailuympäristö auttavat lisäämään kuluttajien, julkisen sektorin ja yritysten luottamusta tekoälyyn ja siten nopeuttaa tekoälyn käyttöönottoa. Valtioneuvosto kannattaa tavoitteita, joiden mukaan varmistetaan sääntelyn oikeusvarmuus investointien ja innovaatioiden helpottamiseksi sekä helpotetaan laillisten, turvallisten ja luotettavien tekoälysovellusten sisämarkkinoiden kehittämistä.

Valtioneuvosto tukee komission pyrkimyksiä varmistaa nykyisten sisämarkkinasääntöjen tehokas toimeen- ja täytäntöönpano ja lähtökohtaisesti kannattaa markkinavalvonta-asetuksen (EU) 2019/1020 soveltamista myös tekoälyjärjestelmien valvonnassa markkinavalvontamenettelyjen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi huomioiden, että jäsenvaltioille jätetään tarpeeksi liikkumavaraa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten nimeämisessä ja markkinavalvonnan järjestämisessä käytännössä.

Valtioneuvosto katsoo, että mahdollisen uuden sääntelyn tulee olla soveltamisalaltaan selkeä ja noudattaa paremman sääntelyn periaatteita ja katsoo, että vaatimusten tulee olla oikeasuhtaisia eikä niiden tulisi muodostaa tarpeetonta hallinnollista tai taloudellista taakkaa. Tekoälyjärjestelmien tuottajille, maahantuojille, jakelijoille ja käyttäjille asetettavien velvoitteiden ja eri toimijoiden roolien ja niihin liittyvien vastuiden tulee olla selkeitä. Lisäksi on arvioitava, kuinka laajaa osaamista ja tietoa lainsäädännön sisällöstä eri toimijoilta voidaan edellyttää. Myös toimijoiden erikokoisuuteen sekä tosiasiallisiin mahdollisuuksiin täyttää asetetut velvoitteet tulee kiinnittää huomiota.

Valtioneuvosto katsoo, että julkisen sektorin erityisluonne tulee huomioida ja oikeus hyvään hallintoon tulee turvata viranomaisten osalta. Tulee myös huolehtia, ettei julkisen sektorin toimijoille synny tarpeetonta sääntelytaakkaa, koska julkisen sektorin toimintaan kohdistuu jo kansallista sääntelyä muun muassa hyvän hallinnon, läpinäkyvyyden ja tiedonhallinnan osalta. Valtioneuvosto katsoo, että julkisen hallinnon alaan kuuluvia tehtäviä, joissa käytetään korkean riskin tekoälyjärjestelmiä, koskevaa ehdotettua sääntelyä tulee selkeyttää ja tarkentaa. Valtioneuvosto toteaa, että asetusehdotuksen vaikutuksia julkisen hallinnon digitalisaatioon tulee tarkastella.

Valtioneuvosto huomioi, että asetusehdotuksen suhdetta muuhun unionin sääntelyyn, kuten yleiseen tietosuoja-asetukseen, markkinavalvontaa koskevaan sääntelyyn, yleiseen tuoteturvallisuusdirektiiviin, tuotevastuudirektiiviin sekä olemassa olevaan sektorikohtaiseen lainsäädäntöön esi-

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2021 vp

merkiksi liikennesektorilla, tulee täsmentää neuvotteluissa. Valtioneuvosto katsoo, että eri säädösten ja säädösehdotusten keskinäisriippuvuuden vuoksi sääntelyä tulisi arvioida kokonaisuutena EU-lainsäädännön laadun, selkeyden ja toimivuuden kannalta sekä vahvistaa hallinnon alojen välistä viranomaiskoordinaatiota ja yhteistyötä. Jatkokäsittelyssä tulee myös tarkentaa ehdotusten taloudellisia vaikutuksia muun muassa virastoille aiheutuvien lisätehtävien suhteen.

Valtioneuvosto tukee tavoitetta lähestyä tekoälyn oikeudellisen kehyksen luomista riskiperustaisesti ja käyttötapauskohtaisesti, jotta varmistetaan ehdotuksen oikeasuhtaisuus kiinnittäen samalla huomiota riskiperustaisen ja käyttötapauskohtaisen lähestymistavan selkeyteen. Valtioneuvosto painottaa lisäksi mahdollisuutta hyödyntää itsesääntelyä.

Valtioneuvosto toteaa komission esityksen sisältävän kokonaan kiellettävät tekoälyjärjestelmät ja katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että kiellettyjen tekoälyjärjestelmien määrittely on selkeää, tarkkarajaista ja oikeasuhtaista.

Valtioneuvosto toteaa, että komissio esittää erottelua reaaliaikaisen ja jälkikäteen tapahtuva biometrisen tunnistamisen välillä. Valtioneuvosto voi hyväksyä erottelun mutta samalla tulee huolehtia siitä, että reaaliaikainen biometrinen järjestelmien käyttö edellä mainituilla alueilla henkilöiden tunnistamisessa on mahdollista tietyin, tarkkarajaisin ehdoin suhteellisuusperiaate ja perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottaen. Huomiota tulee kiinnittää käytötapausten määrittelyn selkeyteen sekä oikeasuhtaisuuteen.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että korkean riskin käyttötapauksiin kohdennettavan sääntelyn soveltamisalan tulee olla selkeä, oikeasuhtainen ja perusteltu. Valtioneuvosto huomii, että korkean riskin käyttötarkoituksiin liittyvien avustavien ja valmistelevien tekoälyjärjestelmien kohdalla, jotka toimivat ihmiskäyttäjän harkinnan tukena, tulisi selkeyttää sitä millä tavalla ja millä laajuudella käytettynä tällaiset järjestelmät luetaan korkean riskin järjestelmäksi koskien esimerkiksi arviointia koulutuksessa. Valtioneuvosto pitää lisäksi tärkeänä sitä, että työntekijöiden ja työnhakijoiden oikeudet turvataan myös silloin kun päätöksenteossa hyödynnetään tekoälyä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa oikeasuhtaisuus ja tarkkuus myös tekoälyjärjestelmien tiedonhallinnan ja tiedon laatua koskevien vaatimusten osalta. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksessa edellytetty tekoälyjärjestelmien ihmisvalvonta kaipaa selkeyttämistä ja täsmentämistä. Valtioneuvosto huomii asetusehdotuksen läpinäkyvyysvelvoitteen piiriin kuuluvat tekoälyjärjestelmien velvoitteet ja toteaa, että ehdotuksen vaikutuksia tulee arvioida tarkoin. Jatkokäsittelyssä tulee myös varmistaa, että korkean riskin tekoälyjärjestelmien rekisteröinti EU:n tietokantaan on tarkoituksenmukaista ja turvallista.

Valtioneuvosto katsoo, että velvoitteiden noudattamisesta ei tule syntyä liian korkeaa kynnystä tai liian pitkää hidastetta kehittämiselle ja markkinoille asettamiselle ja pitää tärkeänä, että asetusehdotus mahdollistaa tekoälyä koskevan tieteellisen tutkimustoiminnan sekä yritystoiminnan. Asetusehdotuksen vaikutuksia yritysten tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toimintaan tulisi täsmentää.

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2021 vp

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös tekoälyteknologioiden luonteeseen ja siihen, että tekoälyteknologiat ovat joukko kehittyviä ohjelmistoja ja teknologioita, joille ei voida antaa yksiselitteistä määritelmää. Sääntelyn riittävän tarkkarajaisuuden varmistamiseksi tekoälyn määritelmää tulee tarkastella jatkokäsittelyssä ja selventää, sovelletaanko asetusta tietojärjestelmäkokoisuuden tekoälyosaan vai tekoälyosan myötä koko tietojärjestelmäkokoisuuteen. Uuden teknologian kehittyessä on varmistettava lainsäädännön ajantasaisuus ja teknologianeutraalius.

Valtioneuvosto katsoo, että hallinnollisia sanktioita koskevaa ehdotusta on arvioitava siinä valossa, että sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Ehdotetun seuraamusjärjestelmän suhdetta muuhun lainsäädäntöön, mukaan lukien erityisesti EU:n yleiseen tietosuojaa-asetukseen perustuvaan seuraamuksia koskevaan sääntelyyn, olisi arvioitava neuvottelujen aikana tarkemmin. Kansallisten viranomaisten osalta on syytä varmistaa riittävän sääntelyliikkumavaran säilyminen.

Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulee olla selkeitä, tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja. Jatkokäsittelyssä komissiolle delegoitavan säädösvallan ja täytäntöönpanovallan laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulee tarkastella huomioiden myös sääntelyn ennakoitavuus eri toimijoille sekä vaikutukset toimintaympäristöön.

Valtioneuvosto painottaa mahdollisuutta hyödyntää parhaiden käytänteiden jakamista. Lisäksi valtioneuvosto tukee komission näkemystä siitä, että erityisesti pk-yrityksiä tulee tukea digitaalisessa siirtymässä. Valtioneuvosto tukee asetusehdotuksen tavoitetta tukea pk-yrityksiä sääntelyn hiekkalaatikoiden sekä testaus- ja kokeiluympäristöjen perustamisen myötä, mutta pitää tärkeänä, että sääntelyn soveltamisalasta ja toimijoiden velvoitteista sekä niistä tehtävien poikkeusten edellytyksistä säädetään tarkkarajaisesti perussäädöksessä ja sääntelyssä turvataan toimijoiden yhdenvertaisuus.

Valtioneuvosto toteaa, että asetusehdotuksen mainintaa sotilaallisiin tarkoituksiin kehitettyjen ja käytettyjen tekoälyjärjestelmien rajautumisesta soveltamisalan ulkopuolelle tulisi jatkovalmisteluissa täsmentää huomioimaan vastaavalla tavalla erikseen sisältyvin osin myös kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen sisältyvät tarkoitukset. Valtioneuvosto suhtautuu varauksella luottamuksellisia tietoja koskevaan säännösehdotukseen koskien artiklaa 70 huomioiden, että sääntelyn ei tulisi johtaa julkisuusperiaatteen kaventumiseen.

E 62/2021 vp

Yritysten ja talousalueiden välinen globaali kilpailutilanne vaatii, että EU:sta luodaan tekoälyn kehittämiselle ja soveltamiselle suotuisa toimintaympäristö, joka kannustaa investointeihin ja vahvistaa yritysten kilpailukykyä. Euroopan teknologinen kilpailukyky perustuu digitaaliselle kehitykselle, innovaatioille, tutkimukselle, osaamiselle ja toimiville sisämarkkinoille.

Suomi kannattaa komission ihmiskeskeistä ja luottamusta korostavaa lähestymistapaa tekoälyyn, jossa eurooppalainen tekoäly perustuu vapauden, ihmisarvon ja yksityisyyden suojan arvoihin. Digitaalisten ratkaisujen, tekoälyn ja algoritmipohjaisen päätöksenteon tuen kehittämisessä on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen.

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2021 vp

Suomi kannattaa komission tavoitetta edistää yhteisen eurooppalaisen lähestymistavan muodostamista. Koordinoitu lähestymistapa tekoölyyn edistää mahdollisuuksien hyödyntämistä sekä parantaa EU:n kykyä käyttää tekoölyä tulevaisuuden haasteisiin vastaamisessa. Kuten toimintasuunnitelmassa todetaan, tekoölyn ja muiden digitaalisten teknologioiden avulla voidaan edistää esimerkiksi COVID-19 pandemian jälkeistä kestävästä elpymisestä.

Suomi toteaa, että EU-tason toimien tulee tukea julkisen hallinnon digitalisaatiota. Tavoitteena tulisi olla perusoikeuksia kunnioittava, turvallinen ja tehokas julkisen hallinnon kehittäminen.

Suomi korostaa, että digitaalista siirtymää tulee edistää kokonaisvaltaisilla investoinneilla innovatiiviseen teknologiaan ja osaamiseen. Tavoitteeksi on asetettava kaikkien yhdenvertainen osallistaminen digitaaliseen muutokseen. Huomioon tulee ottaa työelämän ja koko väestön ja eri väestöryhmien tarpeet. Tämä edellyttää koulutuksen ja osaamisen kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä kehittämistä jatkuvan oppimisen hengessä.

Suomi näkee komission ehdotuksen tekoölyn huippuosaamiskeskittymien verkostosta (AI Lighthouse for Europe) mahdollisuutena. Suomi korostaa, että eurooppalaisen tekoölyn huippututkimuksen kehittäminen ja ylläpitäminen vaativat riittävän monimuotoisten ja toiminnallisten rakenteiden kehittämistä tutkimuksen tueksi. Innovatiivinen tekoölytutkimus ja tuotekehitys edellyttävät monialaisen tutkijankoulutuksen jatkuvaa kehittymistä, tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan välisten yhteyksien sujuvoittamista, rakenteiden joustavuutta sekä panostusta korkeakoulujen ja työelämän yhteistyön kehittämiseen.

Suomi tukee komission näkemystä siitä, että erityisesti pk-yrityksiä tulee tukea digitaalisessa siirtymässä. Suomi arvioi, että huippuosaamis- ja testauskeskittymien perustaminen tukee ja mahdollistaa innovatiivisten yritysten, pk-yritysten ja aloittavien yritysten innovaatiotoimintaa. Suomi lisäksi huomauttaa, että EU:n markkinoilla toimivilta kolmansien maiden yrityksiltä tulee edellyttää samojen sääntöjen noudattamista kuin eurooppalaisilta yrityksiltä EU:n markkinoilla.

Tekoölyn päivitetty koordinoitu toimintasuunnitelma

Suomi kannattaa tekoölyn koordinoitua toimintasuunnitelman päivittämistä. Tekoölyteknologioiden ja ratkaisujen kehittäminen ja käyttöönotto edellyttää kohdennettuja panostuksia ja riittävää resursointia. Niihin kohdistuvien toimenpiteiden tulee olla tarvelähtöisiä, korkeaan laatuun pyrkiviä, ketteriä ja hallinnolliselta taakalta mahdollisimman kevyitä.

On ensisijaista, että uusien ja murroksellisten teknologioiden kehitykseen ja käyttöön liittyviä kysymyksiä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti niin kansallisesti, EU:ssa kuin kansainvälisellä tasolla huomioiden ulko- ja turvallisuuspoliittiset ulottuvuudet.

Suomi haluaa varmistaa ihmiskeskeisen, arvopohjaisen, luottamukseen perustuvan ja monenkeskisen lähestymistavan EU:n tekoölyä koskevaan kansainväliseen työhön. Koalitioiden rakentaminen eurooppalaisen lähestymistavan edistämiseksi erityisesti samanmielisten maiden kanssa on olennaista.

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2021 vp

Tarkemmat kannat tiedonannon ja koordinoitun toimintasuunnitelman perusteella mahdollisesti tehtäviin aloitteisiin muodostetaan niiden antamisen yhteydessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komissio on 21.4.2021 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälysäädös) ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta. Ehdotus on uutta sääntelyä. Asetusehdotus pohjautuu komission 19.2.2020 antamaan tiedonantoon Euroopan digitaalisesta tulevaisuudesta sekä tekoälyä koskevaan valkoiseen kirjaan.

Komissio on julkaissut 21.4.2021 tiedonannon eurooppalaisesta lähestymistavasta tekoälyyn. Tiedonannon liitteenä on julkaistu tekoälyn eurooppalaisen koordinoitun toimintasuunnitelman päivitys. Tiedonannossa viitataan lisäksi komission edellä mainittuun tekoälysäädösehdotukseen.

Valtioneuvoston kirjelmät tekoälysäädöksestä (U 28/2021 vp) sekä tiedonannosta koskien eurooppalaista lähestymistapaa tekoälyyn (E 62/2021 vp) liittyvät kiinteästi samaan asiakokonaisuuteen. Tämän vuoksi valiokunta on päättänyt yhdistää mainittujen asioiden käsittelyn. Lakivaliokunta lausuu asetusehdotuksesta sekä tiedonannosta oman toimialansa osalta seuraavaa.

Komission tiedonannossa esitetään tausta ja tavoitteet eurooppalaiselle lähestymistavalle tekoälyyn (E 62/2021 vp, s. 3). Tekoälypaketin tausta-ajatuksena on se, että luotettavan ja edistyneen tekoälyn tehostettu kehittäminen ja toimeenpano ovat edellytys Euroopan kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin takaamiselle. Tiedonannon liitteenä on tekoälyn koordinoitun toimintasuunnitelman päivitys, jossa avataan tarkemmin komission tiedonannon keskeistä sisältöä liittyen EU:n globaalia johtajuutta edistävään koordinaatioon. Lisäksi tiedonannossa viitataan edellä todetuun tavoin komission ehdotukseen horisontaalisesta tekoälyasetuksesta yhtenä koordinaation ja luotettavan tekoälyn edistämisen osa-alueena.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta kannattaa komission ihmiskeskeistä ja luottamusta korostavaa lähestymistapaa tekoälyyn, jossa eurooppalainen tekoäly perustuu vapauden, ihmisarvon ja yksityisyyden suojan arvoihin. Digitaalisten ratkaisujen, tekoälyn ja algoritmipohjaisen päätöksenteon tuen kehittämisessä on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen.

Valtioneuvoston tekoälysäädöstä koskevan kirjelmän (U 28/2021 vp, s. 3) mukaan tekoäly on nopeasti kehittyvä teknologiaperhe, joka voi myötävaikuttaa monenlaisiin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin etuihin kaikilla toimialoilla ja sosiaalisessa toiminnassa. Parantamalla ennakointia, optimoimalla toimintaa ja resurssien kohdentamista sekä yksilöimällä palvelujen toimittamista tekoälyn käyttö voi tarjota yrityksille keskeisiä kilpailuetuja ja tukea sosiaalisesti ja ekologisesti kestäviä tuloksia.

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2021 vp

Asetusehdotuksessa tekoälyn oikeudellisen kehysten luomista lähestytään riskiperustaisesti ja käyttötapauskohtaisesti. Riskiperusteisella ja käyttötapauskohtaisella lähestymistavalla tarkoitetaan, että tekoälyjärjestelmät luokitellaan käyttötarkoituksen pohjalta. Ehdotettu luokittelu on: (i) kielletyt käyttötarkoitukset, (ii) korkean riskin käyttötarkoitukset, (iii) matalan riskin käyttötarkoitukset ja (iv) minimaalisen tai olemattoman riskin käyttötarkoitukset. Saman tekoälyteknologian käyttö voi täten olla sallittua tai kiellettyä EU:n alueella riippuen käyttötarkoituksesta. Sääntely määräytyy sen perusteella, missä määrin tekoälyjärjestelmän käyttö voi aiheuttaa merkittävän haitallisen vaikutuksen ihmisten terveyteen, turvallisuuteen tai perusoikeuksien toteutumiseen.

Lakivaliokunta pitää myönteisenä ehdotusta, jolla pyritään luomaan oikeudellinen kehys eurooppalaisen lähestymistavan luomiseksi sekä yleisten etujen, erityisesti terveyden ja turvallisuuden, perusoikeuksien ja vapauksien korkean tason suojelun toteuttavan tekoälyn kehittämisen ja käyttöönoton edistämiseksi. Asetusehdotuksessa omaksuttu riskiperustainen ja käyttötapauskohtainen lähestymistapa on valiokunnan käsityksen mukaan lähtökohtaisesti perusteltu.

Ilmeistä kuitenkin on, että kyseessä on merkittävä ja laaja lainsäädäntöhanke, jonka osalta on vielä valtioneuvoston kannastakin ilmenevin tavoin lukuisia selvittämistä vaativia seikkoja. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että eduskuntaa informoidaan neuvotteluiden etenemisestä, jotta ehdotuksiin voidaan ottaa kantaa niiden tarkentuessa.

Valiokunta toteaa, että digitalisaatiolla ja tekoälyn käytöllä on potentiaalia edistää muun muassa yhdenvertaisuutta. On kuitenkin tärkeä huomioida myös tekoälyn käytön mahdollisuus aiheuttaa syrjintää, mikä voi aiheutua esimerkiksi käytetyn datan vinoumista. Myös algoritmien riittävä läpinäkyvyys on keskeinen seikka, johon on kiinnitettävä huomiota. Julkisen hallinnon tekoälyjärjestelmien käytön tulee olla avoimesti kansalaisten tiedossa, jotta he voivat arvioida, mihin päätökset perustuvat. Valiokunta pitää tärkeänä, että neuvottelujen aikana arvioidaan huolellisesti ehdotetun sääntelyn vaikutus yhdenvertaisuuteen sekä muihin perusoikeuksiin.

Soveltamisala ja sääntelytapa

Komission ehdotus sisältää vain yhden lainsäädäntöinstrumentin, jonka on tarkoitus sisältää kaikki aihepiiriä koskeva sääntely. Komissio ehdottaa asetusta asiaa koskevaksi oikeudelliseksi välineeksi. Perusteena tälle ovat ennen muuta sääntelyyn ja sen soveltamiseen liittyvät yhdenmukaisuusnäkökohdat, koska asetuksen jäsenvaltioissa suoraan sovellettavana unionin lainsäädäntöinstrumenttina todetaan vähentävän oikeudellista hajanaisuutta ja helpottavan laillisten, turvallisten ja luotettavien tekoälyjärjestelmien sisämarkkinoiden kehittymistä (COM(2021) 206 final, s. 7).

Valiokunta toteaa, että ehdotettu asetusta on soveltamisalaltaan huomattavan laaja. Esimerkiksi asetusehdotuksen 6(2) artiklan mukaan suuririskisinä tekoälyjärjestelminä pidetään asetuksen liitteessä III mainittuja järjestelmiä. Mainitun liitteen 6 ja 8 kohdan mukaan suuririskisinä tekoälyjärjestelminä pidetään lainvalvonnan ja oikeudenhoidon sektoreilla käytettäväksi tarkoitettuja tekoälyjärjestelmiä. Ehdotetun asetuksen soveltamisala kattaa näin esimerkiksi poliisiviranomaisen ja muiden esitutkintaviranomaisten sekä tuomioistuinten käyttöön tarkoitettuja ja käyttämät te-

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2021 vp

koälyjärjestelmät. Asetusehdotus koskee siten merkittävästi jäsenvaltioiden rikosoikeudellista ja prosessioikeudellista järjestelmää.

Edellä todettu huomioon ottaen on lakivaliokunnan mielestä perusteltua vielä arvioida, onko tarkoituksenmukaisempi lähestymistapa asiaa koskevan unionisäätelyn osalta se, että kaiken aihepiiriä koskevan säätelyn sisältävän asetuksen sijasta lainvalvontaviranomaisten ja oikeudenhoidon liittyvistä asioista säädetään erillisesti direktiivillä, jolloin lainvalvontaviranomaisten sekä oikeusviranomaisten toimintaan liittyvät erityispiirteet voidaan ottaa kansallisesti paremmin huomioon. On huomattava, että unionin tietosuojalainsäädännössä on omaksuttu lähestymistapa, jossa niin sanotulla yleisellä tietosuoja-asetuksella (EU) 2016/679 annetaan lähtökohtaisesti kaikkia aloja koskevat tietosuoja koskevat säännöt, mutta niin sanotulla rikosasioiden tietosuojadirektiivillä (EU) 2016/860 on annettu tietosuoja koskevat erityissäännöt siinä tarkoitetuissa tilanteissa. Vaikka kahden unionin lainsäädäntöinstrumentin malli voi johtaa unionioikeudellisen lainsäädäntökehyksen monimutkaisuuteen ja tätä kautta myös kansallisen lainsoveltajan näkökulmasta haasteelliseen tilanteeseen, tietyillä kansallisia erityispiirteitä sisältävillä aloilla direktiivin käyttö saattaa kuitenkin olla perusteltua.

Asetusehdotuksen määritelmiin ja soveltamisalaan liittyen lakivaliokunta korostaa, että tekoälyjärjestelmän määritelmän tarkkarajaisuuteen, selkeyteen ja kattavuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että asetusehdotuksen määritelmää voidaan pitää varsin epämääräisenä ja se soveltuu hyvin erilaisten tietojärjestelmien toiminnallisuuksiin, joissa ei varsinaisesti edes käytetä tekoälyyn liittyviä toiminnallisuuksia.

Edellä todettua vastaavasti neuvotteluissa on yleisestikin syytä kiinnittää huomiota vielä asetuksen soveltamisalaan ja määritelmiin sekä esimerkiksi tekoälyjärjestelmän luokitteluun suuri-riskiseksi.

Tekoälyyn liittyvät säätelyaloitteet ovat läheisessä suhteessa henkilötietoja koskevaan säätelyyn. Tekoälyjärjestelmien toiminta perustuu eri tietovarantojen tietojen hyödyntämiseen. Tekoälyjärjestelmissä käsitelläänkin merkittävästi henkilötietoja. Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kannassa ilmaistuun näkemykseen siitä, että asetusehdotuksen suhdetta muuhun unionin säätelyyn, kuten yleiseen tietosuoja-asetukseen, tulee vertailla ja täsmentää neuvotteluissa. Eri säädösten ja säädösehdotusten keskinäisriippuvuuden vuoksi säätelyä tulee arvioida kokonaisuutena.

Reaaliaikaiset biometriset etätunnistusjärjestelmät

Asetusehdotuksessa on edellä todetu tavoin omaksuttu riskiperusteinen ja käyttötapauskohtainen lähestymistapa tekoälyjärjestelmien arviointiin ja luokitteluun. Asetusehdotuksessa ensinnäkin määritellään tekoälyjärjestelmien kielletyt käyttötarkoitukset (5 artikla). Kiellettyä on muun muassa reaaliaikaisten biometrinen etätunnistusjärjestelmien käyttö julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksessa, paitsi jos se on ehdottoman välttämätöntä esimerkiksi luonnollisten henkilöiden henkeen tai fyysiseen turvallisuuteen kohdistuvan erityisen, merkittävän ja välittömän uhan tai terrori-iskun ehkäisemiseksi. Biometrinen etätunnistusjärjestelmien käyttö olisi sallittua myös eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua rikoksen tekijän tai rikoksesta epäillyn havaitsemiseksi, paikantamiseksi, tun-

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2021 vp

nistamiseksi tai syytteenpanoa varten, kun rikoksesta voi asianomaisessa jäsenvaltiossa seurata vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäisaika on vähintään kolme vuotta.

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on suhtautunut varsin kriittisesti poikkeuksiin, joilla mahdollistetaan reaaliaikaisten biometrinen etätunnistusjärjestelmien käyttö julkisissa tiloissa. Valtioneuvoston kannan mukaan puolestaan tulee huolehtia siitä, että reaaliaikainen biometrinen järjestelmien käyttö henkilöiden tunnistamisessa on mahdollista tietyin, tarkkarajaisin ehdoin suhteellisuusperiaate ja perus- ja ihmisoikeudet huomioiden. Lisäksi kannan mukaan huomiota tulee kiinnittää käyttötapausten määrittelyn selkeyteen sekä oikeasuhtaisuuteen. Oman toimialansa kannalta ja käytännön tilanteisiin sekä tarpeisiin liittyen lakivaliokunta pitää valtioneuvoston kantaa perusteltuna. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella on kuitenkin selvää, että muun muassa reaaliaikaisten biometrinen etätunnistusjärjestelmien käytössä on kyse erittäin perusoikeusherkästä kysymyksestä. Ehdotetun sääntelyn suhdetta erityisesti perusoikeuksiin on näin ollen syytä arvioida jatkokäsittelyssä.

Reaaliaikaisten biometrinen etätunnistusjärjestelmien käyttöä koskevien menettelyjen osalta asetusehdotuksessa on sen 5(3) artiklassa tarkoitettu tavoin omaksuttu sääntelymalli, jossa reaaliaikaisten biometrinen etätunnistusjärjestelmien käyttäminen julkisessa tilassa edellyttää oikeusviranomaisen tai riippumattoman hallintoviranomaisen myöntämää ennakkolupaa. Valiokunta katsoo, että ehdotettu järjestely, jossa luvasta päättää esimerkiksi tuomioistuin tai muu oikeusviranomainen, on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perusteltu. Asetusehdotuksen 5(3) artikla sisältää myös kiiretilanteita koskevan mahdollisuuden, jossa järjestelmän käyttö voidaan aloittaa ja lupa voidaan pyytää käytön aikana tai sen jälkeen. Tällaista mahdollisuutta kiiretilanteessa aloittaa etätunnistusjärjestelmän käyttö voidaan valiokunnan näkemyksen mukaan pitää tarkoituksenmukaisena. Valiokunta toteaa lisäksi, että ehdotettua sääntelyä on tältä osin perusteltua kuitenkin täydentää siten, että siinä nimenomaisesti säädetään, että tällaisessakin tilanteessa järjestelmän käyttöä koskeva lupa-asia on saatettava viipymättä oikeusviranomaisen päätettäväksi.

Seuraamukset

Asetusehdotuksen 71 artikla sisältää säännökset seuraamuksista. Ehdotettu sääntely muistuttaa pitkälti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämää seuraamussääntelyä. Artiklan 3—5 kappaleessa tarkoitettut hallinnolliset seuraamusmaksut ovat suuruudeltaan varsin huomattavia: enimmillään 10 000 000—30 000 000 euroa tai 2, 4 tai 6 prosenttia yrityksen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi määristä on suurempi.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta katsoo, että ehdotettua hallinnollisia sanktioita koskevaa sääntelyä arvioitaessa on huolellisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että sääntely täyttää yleiset täsmällisyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Valiokunnan käsityksen mukaan perusteltua on jatkossa laajemminkin arvioida, ovatko EU:n lainsäädäntöinstrumenteissa edellytetyt hallinnolliset seuraamusmaksut yleisesti oikeasuhtaisia, etenkin kansallisiin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin ja rikosoikeudellisiin varallisuuteen kohdistuviin seuraamuksiin verrattuna.

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2021 vp

Kuten käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä (s. 21) todetaan, hallinnollista seuraamusmaksua ei Suomessa voi määrätä viranomaiselle. Valiokunta painottaa, että asetuksen jatkovalmistelussa on huolehdittava siitä, että asetus ei tule sisältämään jäsenvaltioita velvoittavaa sääntelyä viranomaisiin kohdistuvista hallinnollisista seuraamusmaksuista. Tältä osin on syytä varmistaa riittävän sääntelyliikkumavaran säilyminen.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin myös se, että asetusehdotuksen sääntely on todennäköisesti joiltakin osin päällekkäinen yleisen tietosuojasetuksen sääntelyn kanssa. Edellä todetun mukaisesti lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kannassa ilmaistuun näkemykseen siitä, että asetusehdotuksen suhdetta muuhun unionin sääntelyyn, kuten yleiseen tietosuojasetukseen, tulee täsmentää neuvotteluissa. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota myös seuraamusjärjestelmän mahdolliseen päällekkäisyyteen. Yleisesti on huolehdittava, että seuraamusjärjestelmä ei muodostu kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem) vastaiseksi.

Delegoidut säädökset

Asetusehdotuksessa annetaan komissiolle laaja valta antaa niin sanottuja delegoituja säädöksiä. Asetusehdotuksen 73 artiklan 2 kohdassa viitataan niihin artikloihin, joissa mainituista seikoista komissio voi delegoitua säädöksiä antaa. Esimerkiksi asetusehdotuksen 4 artiklan mukaan komissio voi antaa säädöksiä, joilla muutetaan asetuksen liitteessä I esitettyä tekniikoiden ja lähestymistapojen luetteloa. U-kirjelmässä (s. 11) todetun mukaisesti liite I on merkityksellinen asetuksessa käytetyn tekoälyjärjestelmän määritelmän osalta. Tekoälyjärjestelmän määritelmä taas vaikuttaa keskeisesti ehdotetun asetuksen soveltamisalaan. Vastaavasti asetusehdotuksen 7 artiklan mukaan komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä asetuksen liitteessä III olevan luettelon päivittämiseksi lisäämällä siihen suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä tiettyjen artiklan 1 kappaleen a ja b kohdassa asetettujen edellytysten täytyessä. Käytännössä komissio voi siis laajentaa asetuksen soveltamisalaa esimerkiksi kattamaan laajemmin lainvalvontaviranomaisten tai oikeudenhoidon alalla toimivien viranomaisten käyttämiä järjestelmiä.

Valtioneuvoston kannan mukaan komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulee olla selkeitä, tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja. Kannan mukaan jatkokäsittelyssä komissiolle delegoitavan säädösvallan ja täytäntöönpanovallan laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulee tarkastella huomioiden myös sääntelyn ennakoitavuus eri toimijoille sekä vaikutukset toimintaympäristöön. Lakivaliokunta pitää mainittua valtioneuvoston kantaa sinänsä perusteltuna.

Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että SEUT 290 artiklan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että komission asetusehdotuksen sisältämät säädösten antamisen delegointivaltuudet eivät ole SEUT 290 artiklan mukaisia ja että asetuksen soveltamisalan määrittämisessä on kysymys asetuksen hyvin keskeisestä osasta. Edellä todettuun viitaten lakivaliokunta katsoo, että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa on varmistettava, että asetuksen sisältämät delegointivaltuudet ovat SEUT 290 artiklan mukaisia. Jat-

Valiokunnan lausunto LaVL 14/2021 vp

kovalmistelussa on valiokunnan näkemyksen mukaan perusteltua myös artiklakohtaisesti arvioida, voidaanko tarkempaa sääntelyä antaa itse asetuksessa.

Muita huomioita

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan (U 28/2021 vp, s. 9) asetusehdotuksessa tiettyjen tietojärjestelmien läpinäkyvyysvelvoitteet koskevat muun muassa järjestelmiä, joita käytetään tuottamaan tai manipuloimaan sisältöä ("deep fake"). Jos tekoälyjärjestelmää käytetään sellaisen kuvan, ääni- tai videosisällön tuottamiseen tai käsittelyyn, joka muistuttaa huomattavasti aitoa sisältöä, on velvollisuus ilmoittaa, että sisältö on luotu automaattisin keinoin. Tällaista velvollisuutta ei kuitenkaan poikkeuksellisesti ole, jos kyseessä on asetusehdotuksessa tarkoitettu tavoin laillinen tarkoitus kuten lainvalvonta tai sananvapauden toteuttaminen. Valiokunnan asiantuntijakuumisessa on tuotu esiin, että "deep fake" -ilmiö on erityisen vaarallinen demokraattisessa yhteiskunnassa. Valiokunta katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä huolellisesti arvioida ja perustella, miksi menetelmän käytöstä ei tarvitsisi ilmoittaa lainvalvonnassa ja sananvapauden toteuttamisen kuten journalismin yhteydessä. Valiokunnan käsityksen mukaan mainituissa tilanteissa voidaan nimenomaan katsoa edellytettävän korkeaa luotettavuutta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 23.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Matti Vanhanen kesk
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Veikko Vallin ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto