

## 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): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

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 Satu Vasamo-Koskinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Maria Kekäläinen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Miettinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Meeri Blomberg, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- johtaja Johanna Erkkilä, Liikenne- ja viestintävirasto
- ryhmäpäällikkö Riikka Rosendahl, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtaja Tuiri Kerttula, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes)
- päällikkö Ella Bingham, Aalto-yliopisto
- apulaisprofessori Teemu Roos, Helsingin yliopisto
- apulaisprofessori Minna Ruckenstein, Kuluttajatutkimuskeskus
- varajohtaja, professori Petri Myllymäki, Suomen tekoälykeskus FCAI
- EU-asioiden johtaja Leena Sarvaranta, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy
- tulevaisuudentutkija Risto Linturi, R. Linturi Oyj
- varapuheenjohtaja Elias Aarnio, Electronic Frontier Finland - Effi ry
- lakimies Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

## Valiokunnan lausunto LiVL 17/2021 vp

- toiminnanjohtaja Marko Forsblom, Älykkään liikenteen verkosto - ITS Finland ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- Inbot Oy
- Finnish Information Security Cluster - Kyberala ry
- Teknologiateollisuus ry

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

*U 28/2021 vp*

Tekoäly on nopeasti kehittyvä teknologiaperhe, joka voi myötävaikuttaa monenlaisiin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin etuihin kaikilla toimialoilla ja sosiaalisessa toiminnassa. Parantamalla ennakkointia, optimoimalla toimintaa ja resurssien kohdentamista sekä yksilöimällä palvelujen toimittamista tekoälyn käyttö voi tarjota yrityksille keskeisiä kilpailuetuja ja tukea sosiaalisesti ja ekologisesti kestäviä tuloksia.

Asetusehdotuksessa tekoälyn oikeudellisen kehyksen 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 voisi täten olla sallittua tai kiellettyä EU:n alueella riippuen käyttötarkoituksesta. Sääntely määräytyisi sen perusteella, missä määrin tekoälyjärjestelmän käyttö voisi aiheuttaa merkittävän haitallisen vaikutuksen ihmisten terveyteen, turvallisuuteen tai perusoikeuksien toteutumiseen.

*E 62/2021 vp*

Tiedonannossa esitetään tausta ja tavoitteet eurooppalaiselle lähestymistavalle tekoälyyn. 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 komission ehdotukseen horisontaalisesta tekoälyasetuksesta yhtenä koordinaation ja luotettavan tekoälyn edistämisen osa-alueena.

Tekoälyn nopean teknologisen kehityksen ja maailmanlaajuisesti kiihtyvän globaalien kilpailun vuoksi, yhä useammat maat investoivat voimakkaasti tekoälyyn. Tiedonannossa painotetaan, että kiristyneen kilpailun vuoksi EU:n on toimittava koordinoitusti. Koordinoitu lähestymistapa te-

## Valiokunnan lausunto LiVL 17/2021 vp

koölyyn edistää mahdollisuuksien ja potentiaalin hyödyntämistä sekä parantaa EU:n mahdollisuuksia käyttää tekoälyä tulevaisuuden haasteisiin vastaamisessa. Julkaisemalla tekoälypaketin komissio pyrkii edistämään tekoälyn kehittämistä mutta puuttuu samalla mahdollisiin riskeihin, joita tekoäly voi turvallisuudelle ja perusoikeuksille aiheuttaa. Komissio esittelee tiedonannossa sekä tekoälyä koskevan sääntelykehysten (KOM(2021) 206 lopullinen) että tekoälyä koskevan päivitetyn koordinoitun suunnitelman (KOM(2021) 205 lopullinen liite).

### *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 kestävästä toimintakehysten. 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 sääntelykehysten, 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.

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

Valtioneuvosto katsoo, että teknologian kehitykseen ja käyttöönottoon liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, turvallisuushkia, taloudellisia ja toimitusketjujen riippuvuuksia sekä taustalla vaikuttavaa geopolittista 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 huomii, 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

## Valiokunnan lausunto LiVL 17/2021 vp

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 vastuuiden 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 esimerkiksi 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.

## Valiokunnan lausunto LiVL 17/2021 vp

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

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että korkean riskin käyttötapauksiin kohdennettavan sääntelyn soveltamisalan tulee olla selkeä, oikeasuhtainen ja perusteltu. Valtioneuvosto huomioi, että korkean riskin käyttötarkoituksiin liittyvien avustavien ja valmistevien 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 huomioi 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 innovaatiotoimintaan tulisi täsmentää.

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 tietojärjestelmäkokoaisuuteen. 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 tietosuojasetukseen 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 komis-

## Valiokunnan lausunto LiVL 17/2021 vp

siolle 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 tekoölyyn, jossa eurooppalainen tekoäly perustuu vapauden, ihmisarvon ja yksityisyyden suojan arvoihin. Digitaalisten ratkaisujen, tekoälyn ja algoritmipohjaisen päätöksenteon tuen kehittämisessä on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen, sukupuolten tasaarvoon ja syrjimättömyyteen.

Suomi kannattaa komission tavoitetta edistää yhteisen eurooppalaisen lähestymistavan muodostamista. Koordinoitu lähestymistapa tekoölyyn edistää mahdollisuuksien hyödyntämistä sekä parantaa EU:n kykyä käyttää tekoälyä tulevaisuuden haasteisiin vastaamisessa. Kuten toimintasuunnitelmassa todetaan, tekoälyn 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 tekoälyn huipputaamiskeskittymien verkostosta (AI Lighthouse for Europe) mahdollisuutena. Suomi ko-

## Valiokunnan lausunto LiVL 17/2021 vp

rosta, että eurooppalaisen tekoälyn huippututkimuksen kehittäminen ja ylläpitäminen vaativat riittävän monimuotoisten ja toiminnallisten rakenteiden kehittämistä tutkimuksen tueksi. Innovaatiivinen tekoälytutkimus 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.

### *Tekoälyn päivitetty koordinoitu toimintasuunnitelma*

Suomi kannattaa tekoälyn koordinoitua toimintasuunnitelman päivittämistä. Tekoälyteknologioiden 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 tekoälyä koskevaan kansainväliseen työhön. Koalitioiden rakentaminen eurooppalaisen lähestymistavan edistämiseksi erityisesti samanmielisten maiden kanssa on olennaista.

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

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Asetusehdotuksen tavoitteena on, että EU:sta muodostuu tekoälyn kehittämiselle ja soveltamiselle suotuisa ympäristö, joka edistää investointeja ja vahvistaa yritysten kansainvälistä kilpailukykyä. 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. Tiedonannossa painotetaan, että kiristyneen kilpailun vuoksi EU:n on toimitava koordinoitusti.

(2) Valiokunta korostaa, että tekoälyn kehittämiselle suotuisa ympäristö on tärkeä mahdollistaa EU:ssa, jotta tuotekehitystä tapahtuisi EU-alueella. Eurooppalaisen tekoälyn huippututkimuksen kehittäminen ja ylläpitäminen vaativat riittävän monimuotoisten ja toiminnallisten rakenteiden kehittämistä tutkimuksen tueksi. Tämä on myös siksi tärkeää, että kehityksen ollessa EU-alueella sen teknologiaa ja sen läpinäkyvyyttä on mahdollista seurata ja valvoa eurooppalaisten periaatteiden mukaisesti.

## Valiokunnan lausunto LiVL 17/2021 vp

(3) Valiokunta pitää valtioneuvoston kirjelmää hyvin valmisteltuna kokonaisuutena ja tukee näkemystä, että eri säädösten ja säädösehdotusten keskinäisriippuvuuden vuoksi tekoälysäätelyä tulisi arvioida kokonaisuutena. Teknologian kehitykseen ja käyttöönottoon liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, turvallisuushakia, taloudellisia ja toimitusketjujen riippuvuuksia sekä taustalla vaikuttavaa geopolitiittista kontekstia tulee tarkastella kokonaisvaltaisesti.

(4) Valtioneuvoston tietopolitiikasta ja tekoälystä annetusta selonteosta VNS 7/2018 vp antamassaan lausunnossa LiVL 40/2018 vp valiokunta peräänkuuluttaa tekoälyn kehittämisessä ja hyödyntämisessä rohkeutta ja ripeitä toimenpiteitä. Samalla tulee kuitenkin arvioida ja tiedostaa mahdolliset tekoälyn hyödyntämiseen liittyvät riskit. Erityisen tärkeää on, että julkinen ja yksityinen sektori pystyvät tekemään lähivuosina saumatonta yhteistyötä tietopolitiikan ja tekoälyn kehittämisessä ja yhteisten tavoitteiden toteuttamisessa.

### *Säätelyn täsmällisyys ja toimivuus*

(5) Lausunnossaan LiVL 40/2018 vp valiokunta totesi, että kehitysvaiheessa olevan tekoälyalan säätelyssä tulee ottaa huomioon, ettei vasta kehitymässä olevaa alaa ja vasta muotoaan etsiviä sovelluksia ole välttämättä tarkoituksenmukaista säännellä kovin tiukasti ja yksityiskohtaisesti. Lainsäädännön tulee kuitenkin asettaa oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden edellyttämät pelisäännöt tekoälyn hyödyntämiselle, vaikka eettiset standardit ja itsesäätely käytännössä määrittäisivätkin hyvin pitkälle toimintaa.

(6) Yleisesti ottaen ehdotus onnistuu pääpiirteissään sovittamaan yhteen komission omat tekoälyn eettiset periaatteet ja Eurooppa-neuvoston asettaman poliittisen linjan. Oikeasuhtaisuuden ja riskiperusteisuuden takia se myös välttää tarpeettomasti hankaloittamasta eurooppalaisia innovaatioita ja investointeja. Nyt ehdotettu monialainen lähestymistapa aiheuttaa haasteita sektori-kohtaisen säätelyn ja tekoälyn ”horisontaalisen” säätelyn yhteensovittamisessa ja edellyttää laajaa poikkihallinnollista yhteistyötä, jotta varmistetaan, ettei eri kehikkojen välille synny ristiriitoja tai porsaanreikiä.

(7) Saadun selvityksen mukaan säätelyn tapaa tulisi kehittää ”kaikki tai ei mitään” -lähtökohdan sijaan riskiperusteiseksi siten, että vaatimukset skaalautuvat riskin mukaan. Horisontaalisessa säätelyssä tulisi yksityiskohtaisten vaatimusten sijaan kiinnittää huomio prosessiin, jossa tunnistetaan riskit ja varmistetaan niiden hallitseminen. Lelujen ja hissien turvallisuuteen liittyvät tekoälykysymykset ovat kovin erilaisia, mutta niitä voidaan käsitellä samankaltaisella prosessilla. Tekoälyä koskevan lainsäädännön luominen on haastavaa, ja saadun selvityksen mukaan pitäisi pyrkiä mahdollisimman toimivaan lainsäädäntöön, jossa siirretään fokus käyttötarkoituksiin ja joka on teknologianeutraali.

(8) Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että säätelyehdotus on luonteeltaan reaktiivinen. Se pyrkii edistämään eurooppalaisia arvopyrkimyksiä, mutta samalla se perustuu yksinomaan riskien hallintaan. Tämä tarkoittaa sitä, että säätelyn avulla ei pyritä aktiivisesti edistämään toivottavia tekoälykäytänteitä vaan lähinnä tunnistamaan ei-toivottuja käytänteitä ja estämään niistä syntyviä haittoja. Ehdotuksen mukainen lainsäädäntökehikko pyrkii olemaan monialainen, oikeasuhtainen ja riskiperusteinen. Monialaisuudella tarkoitetaan sitä, että sama säätelykehikko pätee riippumatta sektorista, jolla tekoälyä sovelletaan. Oikeasuhtaisuudella pyritään siihen, että



## Valiokunnan lausunto LiVL 17/2021 vp

sääntely saavuttaa sille asetetut tavoitteet tavalla, joka samalla helpottaa investointeja ja innovointia.

*Tekoölyn määritelmä. (9)* Sääntelykohteena ”tekoöly” on vaikeasti määriteltävissä, vaikka oikeusvarmuus edellyttää sääntelyltä riittävää tarkkarajaisuutta. Kuluttajille tarjottava tuote ei ole tekoöly vaan tuote, tavara tai palvelu, jota ohjaavat kehittyneet ohjelmistot ja algoritmit. Sääntelyä muodostettaessa olisikin vältettävä sitä, että määritelmistä ja kategorioista muodostetaan liian tiukkoja. Silloin sääntelyn sovellettavuus on helposti kierrettävissä, minkä lisäksi tarkat luonnehdinnat vanhentuvat nopeasti. Asiantuntijakuulemisessa on pidetty suositeltavana soveltaa ehdotuksessa riittävän yleistä tekoölyn määritelmää, joka kattaa kaikki mahdolliset tekniset ratkaisut, joita voidaan soveltaa kyseiseen käyttötarkoitukseen. Vaikka tekoölyteknologioille on vaikea antaa yksiselitteistä määritelmää, sääntelyn riittävän tarkkarajaisuuden varmistamiseksi tekoölyn määritelmää tulee tarkastella säädösehdotuksen jatkokäsittelyssä ja selvittää, sovelletaanko asetusta tietojärjestelmäkokonaisuuden tekoölyosaan vai tekoölyosan myötä koko tietojärjestelmäkokonaisuuteen.

*(10)* Asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että jatkokäsittelyssä tulee selvittää asetuksen määritelmää tekoölyjärjestelmästä sekä korkean riskin tekoölyjärjestelmien käyttötarkoituksia (liite III), jotta vaikutuksia julkisen hallinnon toimintaan voidaan edelleen arvioida. Asetusehdotus jättää avoimeksi muun muassa sen, miltä osin sääntely koskisi viranomaisten käytössä olevia tekoölyä käyttäviä neuvonta- ja tukijärjestelmiä, kuten keskustelu-robotteja (chatbotteja).

*(11)* Sääntelyehdotuksessa on siten kahdensuuntainen sääntelykehys, jolla toisaalta kielletäisiin tietyt menettelyt (prohibited practices) ja toisaalta määriteltäisiin tiukemman sääntelyn kohteeksi tietyt järjestelmät (high-risk systems). Näkökulma on osin tekoölyä hyödyntävissä toimintatavoissa ja osin toimiala- ja sektoripohjaisessa tarkastelussa.

*(12)* Valiokunta korostaa, että lainsäädännössä tulee löytää tasapaino. Ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista säännellä tekoölyä kovin tiukasti ja yksityiskohtaisesti. Lainsäädännön tulee kuitenkin asettaa oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden edellyttämät pelisäännöt tekoölyn hyödyntämiselle. Lainsäädännön tulee olla toisaalta tarkkarajaista oikeusvarmuuden turvaamiseksi ja toisaalta joustavaa positiivisen kehityksen sallimiseksi. Tämä asettaa suuria haasteita asetusluonnoksen jatkotyöstämiselle.

*(13)* Valiokunta korostaa erityisesti, että lopullisen asetuksen pitää mahdollistaa tekoölyä koskeva tieteellinen tutkimustoiminta sekä yritystoiminta Euroopassa. Valiokunta pitää tärkeänä varmistaa, että uusi sääntely ei muodosta ylimääräistä hallinnollista taakkaa tai muita tarpeettomia rajoitteita tekoölyjärjestelmien kehittäjille. Asetusehdotuksen vaikutuksia yritysten ja tutkimusorganisaatioiden väliseen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan tulisi täsmentää.

### *Valvontaa ja viranomaisia koskeva sääntely*

*(14)* Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että perus- ja ihmisoikeussuojan toteutumisen kannalta on tärkeää, että sääntelyssä määritellään selkeästi valvovien viranomaisten tehtävät ja toimivalta. Jatkovalmistelussa tulee huolellisesti arvioida sääntelyn suhde tietosuoja-asetukseen,

## Valiokunnan lausunto LiVL 17/2021 vp

rikosasioiden tietosuojadirektiiviin ja yhdenvertaisuussäätelyyn sekä tietosuojavaltuutetun, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja ehdotettujen uusien viranomaisten välinen tehtävän- ja toimivallanjako.

(15) Asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee myös varmistaa, ettei asetuksesta synny kansallisille viranomaisille tarpeetonta sääntelytaakkaa. Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että julkisen sektorin elin voi toimia useassa asetusluonnoksessa mainitussa roolissa, kuten tekoälyjärjestelmän tuottajana, käyttäjänä tai mahdollisesti myös tekoälyjärjestelmiä valvovana tahona. Viranomaisiin kohdistuvat velvollisuudet asetusehdotuksen nojalla riippuvat siitä, missä roolissa viranomainen kulloinkin toimii. Asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee myös huomioida näiden roolien moninaisuus ja tarkastella julkiseen sektoriin kohdistuvaa sääntelyä kokonaisuutena.

(16) Edellytetty tekoälyjärjestelmien ihmisen suorittama valvonta kaipaa selkeyttämistä ja täsmentämistä, ja on arvioitava, kuinka laajaa osaamista ja tietoa lainsäädännön sisällöstä eri toimijoilta voidaan edellyttää. Tämä edellyttää myös viranomaisilta uudenlaista osaamista, resursointia ja yhteistyötä sekä tarvittavia viranomaisresursseja.

### *Seuraamukset*

(17) Ehdotetun säännöksen perusteella voitaisiin määrätä merkittävän suuruisia hallinnollisia sanktioita (artikla 71). Säännösehdotukseen on sisällytetty kriteerejä sanktion määräämisen oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi. Sanktioiden kohdentumisen täsmällisyydestä eri toimijoihin on varmistuttava ja jäsenvaltioille jäävän liikkumavaran säilymisestä on tärkeää huolehtia. Erityisesti huomionarvoista on se, että Suomessa ei tällä hetkellä voida esimerkiksi tietosuojalainsäädännön nojalla määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille.

(18) Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että säädösten ja säädösehdotusten keskinäisriippuvuuden vuoksi sääntelyä tulisi arvioida kokonaisuutena EU-lainsäädännön laadun, selkeyden ja toimivuuden kannalta. Useisiin toimijoihin kohdistuu tulevaisuudessa lukuisista muista säädöksistä johtuvia velvoitteita, jolloin säädöskokonaisuudella voi olla jo kilpailullisia vaikutuksia. Asetus ei saa johtaa ylisääntelyyn. Nyt ehdotetut seuraamukset ovat huomattavia ja epäsuhdassa esimerkiksi yleiseen tietuoja-asetukseen perustuvien seuraamusten kanssa.

### *Komissiolle delegoitu lainsäädäntövalta*

(19) Komissio ehdottaa, että sille siirretään laajasti valtaa antaa delegoituja säädöksiä määräämättömäksi ajaksi sekä täytäntöönpanovaltaa tiettyjen määriteltyjen asioiden osalta. Asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että valtioneuvosto nostaa aiheellisesti esiin delegoitavan säädösvalan ja täytäntöönpanovallan tarkoituksenmukaisuuden sekä sääntelyn ennakoitavuuden eri toimijoille.

(20) Soveltamisalan laajuuden ja komission merkittävien asetuksenantovaltuuksien vuoksi asiantuntijakuulemisessa on pelätty kehitystä, jossa yhä enemmän käyttötapauksia katsotaan korkeariskisiksi ja niihin liittyvät vaatimukset kehittyvät tekoälyjärjestelmien kehittäjien kannalta

## Valiokunnan lausunto LiVL 17/2021 vp

ennakoimattomalla ja epätarkoituksenmukaisella tavalla. Komission valtuuksia on asiantuntijakuulemisessa haluttu tältä osin olennaisesti täsmentää.

(21) Valiokunta pitää tärkeänä, että komissiolle siirrettävä valta on oikeasuhtaista ja tarkoituksenmukaista. Samalla tulee kiinnittää huomiota siihen, muodostuuko sääntelystä riittävän ennakoitavaa eri toimijoille. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että matalariskisen tekoälyn kehittämiselle ja käytölle on ennakoitavat olosuhteet Euroopassa.

### *Jatkotyöskentely ja seuranta*

(22) Valiokunta pitää tärkeänä, että asetuksen yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia tulevaisuudessa arvioidaan tarkemmin asian jatkovalmistelussa.

### *Komission tiedonanto eurooppalaisesta lähestymistavasta tekoölyyn*

(23) Tiedonannon osalta Suomen kannaksi ehdotetaan, että yritysten ja talousalueiden välinen globaali kilpailutilanne vaatii, että EU:sta luodaan tekoälyn kehittämiselle ja soveltamiselle suotuisa toimintaympäristö, joka kannustaa investointeihin ja vahvistaa yritysten kilpailukykyä. Asiantuntijakuulemisen mukaan tämä on erittäin kannatettavaa, kun otetaan huomioon komission asetusehdotukseen sisältyvät ongelmat.

(24) Asiantuntijakuulemisessa on myös tuettu Suomen näkemystä siitä, että digitaalista siirtymää tulee edistää kokonaisvaltaisilla investoinneilla innovatiiviseen teknologiaan ja osaamiseen. Osaamisen varmistamiseksi tarvitaan voimakasta panostusta koulutukseen, tutkimukseen sekä tuotekehitykseen. Saadun selvityksen mukaan tämä tarkoittaa käytännössä, että koulutuksen kaikilla asteilla tulee opettaa nykyistä laajemmin paitsi tietotekniikan käyttöä, myös sen hyödyntämistä ja kehittämistä. Teknisten alojen aloituspaikkoja on lisättävä, ja aiemman osaamisen päivittäminen vastaamaan työelämän nykytarpeita on varmistettava joustavilla koulutusratkaisuilla. Tekoälyn kehittämisessä ja soveltamisessa tulee myös huomioida muiden kuin teknisten alojen koulutus ja osaajat.

(25) Komission tiedonannon osalta valiokunta uudistaa valtioneuvoston tietopolitiikasta ja tekoölystä annetusta selonteosta VNS 7/2018 vp antamassaan lausunnossa LiVL 40/2018 vp tekoälyn kehittämistä ja soveltamista koskevat linjauksensa.

## **VALIOKUNNAN LAUSUNTO**

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asioissa U 28/2021 vp ja E 62/2021 vp edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.*

## Valiokunnan lausunto LiVL 17/2021 vp

Helsingissä 23.6.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd  
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk  
jäsen Pekka Aittakumpu kesk  
jäsen Seppo Eskelinen sd  
jäsen Juho Kautto vas  
jäsen Johan Kvarnström sd  
jäsen Joonas Könttä kesk  
jäsen Sheikki Laakso ps  
jäsen Matias Marttinen kok  
jäsen Jenni Pitko vihr  
jäsen Mirka Soinikoski vihr  
jäsen Kari Tolvanen kok  
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker