

## Talousvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act) (U 28/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- suunnittelija Kristine Alanko, työ- ja elinkeinoministeriö
- ylitarkastaja Meeri Blomberg, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- lakimies Eeva Lahikainen, Finanssiala ry
- tulevaisuuden tutkija Risto Linturi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- yrittäjä Maria Ritola

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

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 TaVL 27/2021 vp

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.

Asetusehdotuksessa ehdotetaan yhdenmukaisia sääntöjä korkean riskin tekoälyjärjestelmien markkinoille saattamisessa, käyttöönottossa ja käytöstä unionissa sekä esitetään yhdenmukaisia läpinäkyvyyssääntöjä tekoälyjärjestelmille, jotka on tarkoitettu vuorovaikutukseen luonnollisten henkilöiden kanssa. Lisäksi ehdotetaan sääntöjä koskien markkinoiden seurantaa ja valvontaa.

Asetusta sovellettaisiin tarjoajiin, jotka saattavat markkinoille tai ottavat käyttöön tekoälyjärjestelmiä unionissa riippumatta siitä, ovatko nämä tarjoajat sijoittautuneet unioniin vai kolmanteen maahan, unionissa sijaitsevien tekoälyjärjestelmien käyttäjiin tietyin ehdoin sekä kolmannessa maassa sijaitsevien tekoälyjärjestelmien tarjoajiin ja käyttäjiin ja kun järjestelmän tuotosta käytetään unionissa.

Asetusta ei sovellettaisi tekoälyjärjestelmiin, jotka on kehitetty tai joita käytetään yksinomaan so-tilastarkoituksiin.

### ***Valtioneuvoston kanta***

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 digitaaliseen kehitykseen, 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 toimintakehyksestä. 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 sääntelykehitykselle, 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 huomioi, että oikein käytettynä tekoälyratkaisut voivat myös edistää perusoikeuk-

## Valiokunnan lausunto TaVL 27/2021 vp

sien toteutumista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa ehdotuksen soveltamisaläkysymyksiä 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 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 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 tietosuojasetukseen, 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 kokonaisuute-

## Valiokunnan lausunto TaVL 27/2021 vp

na 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 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 innovaatio toimintaan 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 määrittely



## Valiokunnan lausunto TaVL 27/2021 vp

Asetuksessa ehdotetaan sääntelyn jäsentämistä riskiperusteisesti. Tämä merkitsisi sääntelyn kohdistamista erityisesti sellaisiin tekoälyn käyttötarkoituksiin, jotka voivat olla esimerkiksi turvallisuuden tai perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta riskialttiita. Tekoälyjärjestelmät luokiteltaisiin (i) kielletyn, (ii) korkean riskin, (iii) matalan riskin ja (iv) minimaalisen tai olemattoman riskin käyttötarkoituksen mukaan. Talousvaliokunta pitää luokittelua hyvänä lähtökohtana. Jatkovalmistelussa on kuitenkin keskeistä täsmentää ja rajata määritelmiä niin, että sääntelyn perusteella on selvää, mitä järjestelmien osia sääntely koskee ja mikä on sen suhde sektorikohtaiseen lainsäädäntöön.

Innovaatioiden ja tekoälyyn kohdistuvien investointien kannalta on tärkeää, että korkeariskiset toiminnot määritellään oikein ja tarkkarajaisesti. Nyt ehdotetun määritelmän ja korkean riskin järjestelmille asetettujen vaatimusten ja hallinnollisten velvoitteiden on arvioitu voivan vaikeuttaa sekä kuluttajia yleisesti että erityisryhmien tarpeita palvelevien järjestelmien saattamista markkinoille. Myös ehdotettu tekoälyn määritelmä voi olla varsin laaja ja kattaa sellaisia suhteellisen tavanomaisia ja yksinkertaisiakin teknisiä ratkaisuja, jotka tällä hetkellä on ymmärretty tiettyä liiketoiminnan logiikkaa toteuttavaksi ohjelmistokehitykseksi. Sääntelyn tulee olla järjestelmien kehittäjien ja käyttäjien näkökulmasta ennakoitavaa: tähän liittyy myös tarve varmistaa jatkovalmistelussa komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tarkkarajaisuus ja viranomaisvalvonnan käytäntöjen yhtenäisyys.

*Kansainvälinen sääntely-ympäristö.* Jos tekoälyn sääntelyssä ja sen soveltamisessa onnistutaan oikein, EU voi toimia suunnannäyttäjänä sääntelyratkaisujen ja standardien kehityksessä ja käyttää tosiasiallista sääntelyvoimaansa myös kansainvälisesti. Tämä on osaltaan toteutunut esimerkiksi tietosuojalainsäädännön alalla. Asetuksen jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että nyt ehdotettu sääntely on yhteensopivaa muiden lainsäädäntöalueiden, erityisesti tietosuojasääntelyn kanssa. On tärkeää, että sääntely osaltaan turvaa tietosuojan ydinalueen toteutumista ja sääntelyn suhteen tietosuoja-asetukseen tulee olla selkeä.

Esimerkki sektorista, jonka sääntelyssä voi olla päällekkäisyyttä nyt ehdotetun kanssa, on finanssiala. Alan toiminta on jo varsin laajasti säänneltyä esimerkiksi riskienhallinnan osalta. Nyt ehdotetut velvoitteet ovat talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella keskeisiltä osin sisällytettävissä luottolaitoksilta jo muutoinkin edellytettyihin prosesseihin. Jatkovalmistelussa on kuitenkin tärkeää varmistaa sääntelyn yhteensopivuus esimerkiksi vakuutustoimintaa koskevan sääntelyn kanssa. Parhaimmillaan tekoälyn sääntely voi yhtenäistää kilpailuedellytyksiä ja edistää investointeja tekoälyyn. Epäonnistuessaan se voi haitata esimerkiksi finanssi- ja pääomamarkkinoiden kehitystä ja samalla tehdä EU-alueelle suuntautuvista tekoälyhankkeista vähemmän houkuttelevia rahoituskohteita. Riskinä voi olla lopulta myös se, että eurooppalaista dataa hyödynnetään muualla toteutettavissa hankkeissa.

*Investoinnit ja kilpailukyky.* Tekoälyn merkitys tuottavuuskehitykselle, tarve parantaa EU:n kilpailuasemaa tekoälyn alalla ja Euroopan takamatka suhteessa Pohjois-Amerikkaan ja Aasiaan on laajasti tiedostettu. Yksityiset investoinnit tekoälyn kehitykseen ovat näillä alueilla olleet viime vuosina EU:hun verrattuna moninkertaiset. Tämä kilpailutilanne on tunnistettu jo aiemminkin esimerkiksi EU:n 2018 julkaistussa tekoälystrategiassa.

## Valiokunnan lausunto TaVL 27/2021 vp

Onnistunut sääntely-ympäristö voi toimia myös kilpailutekijänä sekä investointien että kuluttajien luottamuksen lisääntymisen kannalta. Samalla on varmistettava, ettei liian yksityiskohtaisella, vaikeaselkoisella tai tiukalla sääntelyllä estetä tulevia innovaatioita tilanteissa, jotka eivät liity ihmisten terveyteen, turvallisuuteen tai perusoikeuksiin.

Tekoölyn sääntely määrittää keskeisesti tulevan investointiympäristön kehitystä. Ehdotus voi selkeyttää yritysten toimintaympäristöä, mutta se voi myös heikentää EU:n kilpailuasemaa entisestään huolimatta investointien tukemisesta ja esimerkiksi elpymisvälineen tarjoamista rahoitusmahdollisuuksista datatalouden edistämiseen. Esimerkiksi perusteettoman laaja korkean riskin tuotteiden määrittely voisi vähentää EU-alueen tuotekehitystä ja investointeja kohteisiin, jotka saattaisivat sisältää korkean riskin käyttötarkoituksia. Euroopan datatalouden kilpailukykyyn ja kasvun kannalta keskeistä on sekä mahdollistavan, kansainvälisesti kilpailukykyisen sääntelyympäristön luominen että säännösten yhtenäinen toimeenpano.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 16.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok  
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk  
jäsen Atte Harjanne vihr  
jäsen Mari Holopainen vihr  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Eeva Kalli kesk  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Janne Sankelo kok  
jäsen Hussein al-Tae sd  
jäsen Veikko Vallin ps  
jäsen Johannes Yrttiaho vas  
varajäsen Aki Lindén sd  
varajäsen Kai Mykkänen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen