

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, Slovenian, Ranskan ja Tšekin puheenjohtajuuskausilla neuvoston televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmässä. Neuvoston yleisnäkemyks hyväksyttiin 6.12.2022 Tšekin puheenjohtajuuskaudella.

Euroopan parlamentti vahvisti kantansa asetusehdotukseen täysistunnossaan 14.6.2023.

Asetusehdotusta koskevat trilogineuvottelut käynnistettiin Ruotsin puheenjohtajuuskauden lopussa kesäkuussa 2023. Nykyisen puheenjohtajamaa Espanjan kaudella pidettiin toinen trilogineuvottelu heinäkuussa 2023. Lisäksi asetusehdotuksesta on pidetty useita teknisiä kokouksia. Useat keskeiset asiakokonaisuudet ovat yhä auki trilogineuvotteluissa, kuten tekoälyn määritelmä, kielletyt tekoälyn käyttötapaukset, korkean riskien tekoälyjärjestelmien luokittelu ja yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä koskeva sääntely. Trilogineuvotteluissa on tavoitteena saavuttaa yhteisymmärrys asetusehdotuksesta loppuvuodesta 2023.

Seuraavat trilogineuvottelut on tarkoitus käydä 3.10. ja 26.10.2023. Alustavan tiedon mukaan puheenjohtajamaa hakee uutta neuvottelumandaattia Coreper I-kokouksessa 29.9.2023.

Suomen kanta

Hallitusohjelman mukaan hallitus vaikuttaa aktiivisesti ja ennakolta siihen, että alustatavoutta, tekoälyä, dataa ja digitalisaatiota koskeva EU-sääntely kulkee mahdollistavaan, tasapainoiseen ja Suomen kannalta edulliseen suuntaan, ja minimoi kansallisen lisäsääntelyn.

Suomen kannat komission asetusehdotukseen on kuvattu U-kirjelmässä (U 28/2021 vp) ja U-jatkokirjeessä (UJ 29/2022 vp). Suomen kantoja täsmennetään seuraavasti:

Suomi pyrkii yleisesti siihen, että neuvotteluissa voitaisiin tukeutua mahdollisimman pitkälle neuvoston yleisnäkemykseen. Euroopan parlamentin esittämässä muutoksissa asetusehdotukseen on lisätty lukuisia uusia elementtejä, joiden vaikutuksia ei ole voitu arvioida. Erityisesti Suomi suhtautuu varauksellisesti korkean riskin tekoälyjärjestelmien listauksen (liite III) laajennuksiin neuvoston yleisnäkemykseen verrattuna.

Suomi suhtautuu varauksellisesti Euroopan parlamentin ehdotukseen tekoälyavusteisen rikosanalyysin sisällyttämisestä korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen (liite III 6 kohta g alakohta). Suomi pitää tärkeänä, että jatkossakin rikosanalyysissa käytettävää dataa olisi mahdollista analysoida tehokkaasti tekoälyn avulla rikostutkinnassa. Jos kyseiset järjestelmät päätetään kuitenkin sisällyttää korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen, on jatkokäsittelyssä varmistuttava siitä, ettei niitä käytetä ainoastaan luonnollisen henkilön toimintaa avustavassa tarkoituksessa. Lisäksi Suomi katsoo, että jatkokäsittelyssä on tarpeen täsmentää, mitkä tekoälyjärjestelmät kuuluisivat rikosanalyysin toteuttamiseen käytettäviin järjestelmiin.

Suomi pitää tärkeänä sitä, ettei kiellettyihin tekoälykäytänteisiin kuuluisi luonnollisia henkilöitä koskevien riskiarviointien tai data-analyysien teko lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tekoälyn avulla perustuen henkilön liikkumistietoihin. Lisäksi Suomi pyrkii ensisijaisesti siihen, etteivät henkilöiden tunnetiloista päätelmiä tekevät tekoälyjärjestelmät lainvalvonnassa olisi kiellettyjä, mutta voi tarvittaessa suhtautua kysymykseen joustavasti. Suomi pitää tärkeänä, ettei henkilön liikehdintää, liikehdintätapaa tai muita liikkumisen ominaispiirteitä käsitetä tunnetiloiksi.

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

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

Suomi pyrkii siihen, että yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä koskeva lainsäädäntökehys olisi mahdollisimman selkeä ja teknologianeutraali. Suomen mukaan neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että sekä perustamalleja ja yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä koskisi mahdollisimman yhtenäinen sääntely sen sijaan, että asetuksessa luotaisiin erillinen perustamalleihin keskittyvä sääntely. Suomi kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan parlamentti ehdottaa perustamallien tarjoajille asetettavan merkittävästi uusia velvoitteita. Suomi pitää tarpeellisena arvioida, tulisiko perustamallien tarjoajille asetettavissa velvollisuuksissa huomioida paremmin mallien aiheuttamat riskit käyttötapauksen mukaan. Euroopan parlamentin muutosehdotuksella perustamallien tarjoajille voitaisiin asettaa esimerkiksi velvollisuus julkaista tiivistelmä perustamallin kouluttamiseen käytetystä datasta, joka on suojattu tekijänoikeuksilla. Suomen mukaan kyseisen velvollisuuden suhdetta ja vaikutuksia voimassa olevaan tekijänoikeuksia koskevaan sääntelyyn tulisi arvioida tarkemmin huomioiden lähtökohta, että tekijänoikeuslainsäädäntö soveltuu tekoälyjärjestelmiin. Suomi pitää tärkeänä, että järjestelmien tarjoajien olisi mahdollista toteuttaa kyseinen velvoite käytännössä, eikä velvoitteen täyttäminen olisi kohtuuttoman raskasta järjestelmien tarjoajille.

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti varauksellisesti siihen, että tekoälyasetuksessa asetettaisiin kapea-alaista sääntelyä yksipuolisesti asetettujen sopimusehtojen kohtuuttomuudesta Euroopan parlamentin ehdotuksen mukaisesti. Ehdotetun sääntelyn kohdentuminen on epäselvää, ja sitä olisi syytä neuvottelujen kuluessa selkeyttää. Ehdotettua sääntelyä tulisi myös arvioida sopimusvapauden toteutumisen, yritysten välisen kilpailun ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Jos asetusehdotukseen sisällytetään sääntelyä kyseisistä sopimusehdoista, sääntelyn tulisi vastata rakenteeltaan mahdollisimman paljon kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettua neuvoston direktiiviä 93/13/ETY, jonka mukaisesti yksittäisiä sopimusehtoja ei määritellä laissa kaikissa tapauksissa kohtuuttomiksi, vaan sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon kaikki tapaukseen liittyvät olosuhteet. Suomi katsoo, että ehdotettua sopimusehtoja koskevaa sääntelyä tulee tarkentaa esimerkiksi niiden tilanteiden osalta, joissa sopimusosapuolet katsotaan neuvotteluvoimaltaan tasavahvuiseksi. Suomi suhtautuu varauksellisesti siihen, että asetuksen sääntely vaikuttaisi taannehtivasti voimassaoleviin sopimuksiin. Neuvotteluissa tulisi täsmentää, mitkä ovat asetuksen oikeusvaikutukset voimassaoleviin sopimuksiin.

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti varauksellisesti Euroopan parlamentin ehdotukseen siitä, että korkean riskin tekoälyjärjestelmiä koskeva rekisteröintivelvoite EU:n julkiseen tietokantaan kattaa myös lainvalvonnan, maahanmuuton ja rajavalvonnan sektorit sekä kriittisen infrastruktuurin turvallisuuskomponentit. Jos rekisteröintivelvoite koskisi kuitenkin kyseisillä sektoreilla käytettäviä järjestelmiä, rekisteröitävien tietojen ei tulisi vaarantaa järjestelmiä koskevien sensitiivisten tietojen paljastumista. Tämä voisi edellyttää järjestelmistä rekisteröitävien tietojen kaventamista.

Suomen mukaan neuvottelujen edetessä tulisi tarkentaa, mitkä julkisten palveluiden ja etuuskien myöntämisessä käytettävät tekoälyjärjestelmät luokitellaan korkean riskin tekoälyjärjestelmiksi. Asetusehdotuksessa on epäselvää, kuuluisivatko esimerkiksi lakisääteisten vakuutusten toimeenpanoon liittyvät tekoälyjärjestelmät korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen.

Suomen mukaan edustajakannedirektiivin soveltamisalaan voitaisiin lisätä tekoälyasetuksesta ne säännökset, joilla on merkitystä kuluttajien yhteisten etujen suojaamisen kannalta. Jos tekoälyasetus lisättäisiin ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan, Suomi kiinnittää huomiota siihen, että tekoälyasetuksen soveltamisala on ilmoittajansuojeludirektiivin

soveltamisalaa huomattavasti laajempi, mikä voi laajentaa direktiivin soveltamisalaa ennakoinnattomalla tavalla. Tämän vuoksi Suomi katsoo tarpeelliseksi arvioida ilmoittajan-suojeludirektiivin soveltamisalan laajennuksen vaikutuksia jatkokäsittelyssä.

Suomen mukaan neuvottelujen kuluessa tulisi arvioida, tulisiko avoimen lähdekoodin avulla kehitettyjen tekoälyjärjestelmien kuulua asetuksen soveltamisalaan tietyissä tilanteissa, esimerkiksi jos kyseisiä järjestelmiä hyödynnetään osana korkean riskin tekoälyjärjestelmää. Jos avoimen lähdekoodin lisenssein tarjottuja tekoälyjärjestelmiä käytetään esimerkiksi korkean riskin käyttötarkoituksissa, niiden markkinoille saattaminen tai käyttöönotto voi mahdollisesti aiheuttaa uhkia perusoikeuksien toteutumiselle. Suomen mukaan avointa lähdekoodia koskevaa soveltamisalapoikkeusta tulisi myös arvioida ja täsmentää suhteessa ehdotettuihin muutoksiin siitä, että tekoälyjärjestelmiä koskeva tieteellinen tutkimus- ja kehitystoiminta jää lähtökohtaisesti asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Euroopan parlamentti ehdottaa sääntelyä yleisistä periaatteista, joita sovellettaisiin kaikkiin tekoälyjärjestelmiin, sekä toimenpiteitä tekoälyn ymmärryksen kasvattamisesta esimerkiksi henkilöstön koulutuksen avulla. Jos asetusehdotukseen sisällytetään kyseistä sääntelyä, neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että kyseinen sääntely toisi aitoa lisäarvoa esimerkiksi tekoälyjärjestelmien turvalliselle kehittämiselle ja käytölle eikä asettaisi kohtuuttomia velvoitteita eri toimijoille. Lisäksi Suomi kiinnittää huomiota OECD:n tekoälyä koskeviin periaatteisiin¹ sekä muihin tekoälyn käytöstä tehtyihin linjauksiin ja suosituksiin.

Suomi kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan parlamentti ehdottaa muutoksia säännöksiin koskien tekoälyasetusta valvovia viranomaisia. Suomen mukaan neuvotteluiden kuluessa tulisi arvioida, tulisiko asetusehdotuksessa jättää lisää liikkumavaraa kansallisten viranomaisten tehtävien järjestämiseen huomioiden jäsenvaltioiden viranomaisten nykyiset tehtävät ja hallinnolliset rakenteet. Jos asetusehdotukseen sisällytetään Euroopan parlamentin ehdotuksen mukaisesti sääntelyä viranomaisten välisistä yhteistutkinnoista unionin laajuisissa asetuksen rikkomusten tilanteissa, Suomen mukaan tulisi pyrkiä selkeyttämään viranomaisten toimivallan sisältöä sekä mahdollistamaan tarvittaessa kansallinen liikkumavara tutkinnan järjestämiseen.

Jos asetukseen sisällytetään Euroopan parlamentin ehdottamaa sääntelyä oikeussuojakeinoista, Suomi pitää tarpeellisena arvioida neuvottelujen kuluessa ehdotetun sääntelyn yhteensopivuutta suhteessa kansallisiin oikeussuojakeinoihin ja niitä koskeviin menettelyihin. Lisäksi Suomen mukaan ehdotetun sääntelyn suhdetta nykyisiin käytössä oleviin markkinavalvonnassa käytettäviin oikeussuojakeinoihin, kuten viranomaiselle tehtävään ilmoitukseen, tulisi arvioida tarkemmin. Johtuen Suomen laillisuusvalvonnan erityispiirteistä Suomi suhtautuu kriittisesti kansalliseen tuomioistuimelle tehtäviin valituksiin tilanteissa, joissa kansallinen viranomainen viivästyy päätöksenteossa tai muiden toimenpiteiden suorittamisessa. Suomen mukaan Euroopan parlamentin ehdottamaa sääntelyä henkilön oikeudesta saada selvitys tekoälyjärjestelmän merkityksestä päätöksentekoprosessissa on arvioitava tarkemmin suhteessa yleiseen tietosuojaa-asetukseen ja minimoida mahdollisen päällekkäisen sääntelyn vaikutukset.

¹ OECD, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449

Suomi katsoo, että asetuksessa tulisi varmistaa riittävä siirtymäaika asetuksen täytäntöönpanolle koskien esimerkiksi valvovien viranomaisten nimeämistä jäsenvaltioissa sekä eri toimijoiden toiminnan mukauttamista asetuksen vaatimuksiin. Suomi kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan parlamentin ehdottama kolmen kuukauden määräaika kansallisen valvovan viranomaisen nimeämiseen on lyhyt ottaen huomioon tarpeen muuttaa kansallista lainsäädäntöä valvovien viranomaisten tehtävistä. Kyseisen ehdotetun määräajan suhdetta asetuksen täytäntöönpanoa koskeviin siirtymäaikasäännöksiin tulisi myös täsmentää neuvotteluiden kuluessa.

Pääasiallinen sisältö

Komission alkuperäisen tekoälyasetusehdotuksen tavoitteena on ollut vastata tekoälyjärjestelmien aiheuttamiin uhkiin ihmisten terveydelle, turvallisuudelle ja perusoikeuksien toteutumiselle. Komission ehdotuksen mukaan tekoälyjärjestelmiä säänneltäisiin riskiperustaisesti ja käyttötapauskohtaisesti. Asetusehdotuksessa kielletäisiin haitallisia tekoälyn käyttötappauksia sekä asetetaan tiukennettuja vaatimuksia ns. korkean riskin tekoälyjärjestelmiksi luokiteltaville järjestelmille. Asetusehdotus on luonteeltaan horisontaalinen, ja koskee monella eri yhteiskunnan sektorilla, kuten lainvalvonnassa, koulutuksessa, julkisen sektorin palveluiden ja etuuksien myöntämisessä sekä oikeuslaitoksen toiminnassa käytettäviä tekoälyjärjestelmiä. Asetusehdotuksessa säädetään myös korkean riskin tekoälyjärjestelmien arvoketjuun kuuluvien toimijoiden (tarjoajat, jakelijat, maahantuojat, käyttäjät) velvollisuuksista sekä tekoälyjärjestelmien markkinavalvonnasta. Asetusehdotuksessa säädetään tekoälyjärjestelmien testaamisesta sääntelyn testiympäristöistä (*regulatory sandbox*), joiden avulla on mahdollista muun muassa varmistaa, että järjestelmä täyttää asetuksen vaatimukset. Komission ehdotuksen mukaan Eurooppaan perustettaisiin tekoälyneuvosto tukemaan asetuksen täytäntöönpanoa. Asetusta rikkoville tahoille voitaisiin määrätä sanktioita esimerkiksi seuraamusmaksujen muodossa.

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

Neuvoston käsittelyssä tehtyjä keskeisimpiä muutoksia asetusehdotukseen on kuvattu U-jatkokirjeessä (UJ 29/2022 vp).

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.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin (EP) kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) ja sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO) valmistelivat mietinnön EP:n muutosehdotuksista asetusehdotukseen. Raportööreinä ovat toimineet Brando Benifei IMCO-valiokunnasta (S&D, Italia) ja Dragoș Tudorache (Renew, Romania) LIBE-valiokunnasta. EP vahvisti [kantansa asetusehdotukseen](#) täysistunnossa 14.6.2023.

EP on ehdottanut useita muutoksia asetusehdotukseen. Seuraavassa kuvataan parlamentin ehdottamat merkittävimmät muutokset verrattuna komission alkuperäiseen asetusehdotukseen ja tietyiltä osin neuvoston yleisnäkemykseen.

Tekoälyjärjestelmän määritelmä

EP:n muutosehdotusten mukaisesti tekoälyjärjestelmän tulisi muun muassa olla konepohjainen järjestelmä, joka on suunniteltu toimimaan erilaisilla autonomisuuden asteilla. Asetuksen perusteluosassa kuvattaisiin tekoälyn määritelmään kuuluvia tekniikoita, kuten koneoppiminen ja tietopohjaiset lähestymistavat. Lisäksi muutosten mukaan ihmisen ei tarvitsisi asettaa tavoitteita järjestelmän toiminnalle. EP on poistanut komission alkuperäiseen ehdotukseen sisältyvän säännöksen siitä, että tekoälyn määritelmään kuuluvat tekniikat voitaisiin määritellä asetuksen liitteessä, jota komission olisi mahdollista myöhemmin muuttaa erillisellä sääntelyllä esimerkiksi tekoälyteknologian kehittyessä.

Avoimen lähdekoodin lisenssein tarjotut tekoälyjärjestelmät

EP:n muutosehdotuksen mukaan tekoälykomponentit, jotka ovat tarjottu ilmaisain ja avoimen lähdekoodin (*open-source*) lisenssein eivät lähtökohtaisesti kuuluisi asetuksen soveltamisalaan. Kuitenkin kyseiset järjestelmät kuuluisivat tietyn edellytyksin asetuksen soveltamisalaan, esimerkiksi jos ne on saatettu markkinoille tai otettu käyttöön osana korkean riskin tekoälyjärjestelmää. Soveltamisalaa koskeva poikkeus ei koskisi perustamalleja, jotka on saatettu markkinoille ja otettu käyttöön ilmaisten ja avoimen lähdekoodin lisenssien avulla.

Kielletyt tekoälyn käyttötapaukset, ml. tekoälyn käyttö biometrisessä etätunnistamisessa

EP:n muutosehdotusten mukaan tekoälyn hyödyntäminen reaaliaikaiseen biometriseen etätunnistamiseen julkisissa tiloissa olisi kiellettyä. Komission alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen voitaisiin sallia lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tiettyjen edellytysten täytyessä, ja jäsenvaltiot pystyisivät asettamaan etätunnistamiselle tarvittavia turvaavia edellytyksiä kansallisessa lainsäädännössä.

Parlamentin mukaan tekoälyn hyödyntäminen jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen lainvalvontatarkoituksissa analysoimalla julkisella paikalla kerättyjä tallenteita olisi sallittua, jos oikeudellinen elin on antanut tähän etukäteen luvan, ja se on välttämätöntä eräiden vakavien rikosten tutkimiseksi. Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan luonnollisten henkilöiden reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen muussa kuin lainvalvontatarkoituksissa sekä jälkikäteinen biometrinen tunnistaminen sisältyisi korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen asetuksen liitteessä III.

Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen lainvalvontaviranomaisten toiminnassa voitaisiin sallia tiettyjen edellytysten täytyessä. Lisäksi

yleisnäkemyksen mukaan biometriset etätunnistamisjärjestelmät kuuluisivat korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen asetuksen liitteessä III.

Lisäksi parlamentti on ehdottanut useita muita muutoksia kiellettyjen tekoälykäytänteiden listaukseen. Parlamentin mukaan kiellettyihin käyttötapauksiin tulisi muun muassa lisätä tekoälyllä suoritettava riskiarviointi tai ennakointi ihmisten rikollisesta käyttäytymisestä profiloinnin avulla tai arvioimalla persoonallisuuden piirteitä. Lisäksi muun muassa tekoälyjärjestelmät, joita käytetään tietokantojen perustamiseen kasvopiirteiden tunnistamista varten esimerkiksi laajamittaisesti internetistä leikatuilla kuvilla sekä tekoälyjärjestelmät, joita käytettäisiin päätelmien tekemiseen ihmisten tunnetiloista lainvalvonnassa, rajavalvonnassa, työpaikoilla tai oppilaitoksissa, olisivat kiellettyjä.

Korkean riskin tekoälyjärjestelmät

EP on ehdottanut useita muutoksia asetuksen liitteeseen III, joka koskee korkean riskin tekoälyjärjestelmien listausta eri sektoreilla. Parlamentti ehdottaa lisättävän kyseiseen listaukseen esimerkiksi tekoälyjärjestelmät, joita käytetään eräiden sosiaalisen median alustojen suosittelujärjestelmissä tai jotka vaikuttavat vaalien tulokseen tai luonnollisten henkilöiden äänestyskäyttäytymiseen. Lisäksi parlamentti ehdottaa täsmennyksiä listaukseen sisältyvistä korkean riskin tekoälyjärjestelmistä, joita käytetään julkisten palveluiden ja etuuksien myöntämisessä. Parlamentin täsmennysten mukaan kyseiset järjestelmät kattaisivat terveydenhuollon palvelut sekä muut keskeiset palvelut, esimerkiksi asumisen, sähkön, lämmityksen ja jäähdytyksen sekä internetin.

EP on ehdottanut myös muutoksia asetusehdotuksen artiklaan 6, joka koskee tekoälyjärjestelmien luokittelukriteerejä korkean riskin tekoälyjärjestelmiksi. Jos tekoälyjärjestelmä kuuluu liitteessä III mainittuihin korkean riskin sektoreihin, sen tulisi täyttää tietyt lisäkritterit, jotta se katsotaan korkeariskiseksi. EP:n asettamat lisäkritterit merkitsisivät rajoituksia tekoälyjärjestelmien luokittelemiseksi korkeariskiseksi. Kyseisiä lisäkriterejä olisivat tekoälyjärjestelmän aiheuttamat merkittävät riskit luonnollisten henkilöiden terveydelle, turvallisuudelle tai perusoikeuksien toteutumiseksi. Parlamentin muutosehdotusten mukaan turvallisuuskomponenttien, joita käytetään esimerkiksi liikenteen ja kriittisen digitaalisen infrastruktuurin sektoreilla, osalta tulisi huomioida ympäristölle aiheutuvat riskit.

Lisäksi parlamentti ehdottaa, että korkean riskin tekoälyjärjestelmän tarjoaja, jonka järjestelmä kuuluu korkean riskin sektoreihin liitteen III mukaisesti, tulisi ilmoittaa kansalliselle valvovalle viranomaiselle, jos tämä katsoo, ettei järjestelmää tulisi luokitella korkeariskiseksi. Viranomaisen tulisi antaa vastaus ilmoitukseen kolmen kuukauden kuluessa, jos viranomainen katsoo, että järjestelmä on luokiteltu väärin.

Lisäksi EP on ehdottanut muutoksia korkean riskin tekoälyjärjestelmiä koskeviin vaatimuksiin sekä kyseisten järjestelmien arvoketjuun kuuluvien toimijoiden velvollisuuksiin. Yksi uusi velvollisuus olisi korkean riskin tekoälyjärjestelmän käyttäjää koskeva velvollisuus toteuttaa perusoikeuksia koskeva vaikutustenarviointi otettaessa järjestelmä käyttöön.

EP ei ehdota korkean riskin tekoälyjärjestelmien rekisteröintivelvollisuuteen EU:n julkiseen tietokantaan vastaavia rajoituksia kuin neuvosto. Neuvoston kannan mukaan tietyillä sektoreilla, kuten lainvalvonnassa, rajavalvonnassa, maahanmuutossa, sekä kriittisen digitaalisen infrastruktuurin turvallisuuskomponentteina käytettävät tekoälyjärjestelmät eivät kuuluisi rekisteröintivelvollisuuden piiriin. Suomi on pitänyt tärkeänä neuvoston kannan

mukaista rajausta, jotta rekisteröintivelvollisuus ei aiheuttaisi uhkaa järjestelmiä koskevien sensitiivisten tiedon paljastumiselle.

Yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä ja perustamalleja koskeva sääntely

EP ehdottaa yleiskäyttöisten tekoälyjärjestelmien (*general purpose AI systems*) sääntelyn ohella erityisten vaatimusten kohdentamista perustamalleille (*foundation models*). Parlamentin mukaan perustamallilla tarkoitettaisiin tekoälyjärjestelmää, joka on koulutettu laajalla datalla, jonka tuotos on suunniteltu yleiseksi ja joka voidaan mukauttaa laajasti erilisiin toimintoihin. Alustavan arvion mukaan määritelmä koskisi esimerkiksi ChatGPT:n kaltaisia sovelluksia.

Parlamentin muutosehdotusten mukaan perustamallien tarjoajien tulisi täyttää useita velvollisuuksia koskien esimerkiksi järjestelmän aiheuttamien ennustettavien riskien vähentämistä, datan laatua ja hallintaa, teknistä dokumentaatiota, laadunhallintajärjestelmää sekä järjestelmän rekisteröintiä EU:n laajuiseen tietokantaan. Perustamallit tulisi suunnitella ja kehittää siten, että niissä hyödynnettäisiin soveltuvia standardeja koskien esimerkiksi energiatehokkuuden lisäämistä, energian ja resurssien käytön vähentämistä sekä jätteitä. Jos perustamalleja käytetään tekoälyjärjestelmissä, joiden tarkoituksena on tuottaa esimerkiksi monimutkaista tekstiä, kuvia, ääntä tai videota (ns. generatiivinen tekoäly), sen tarjoajan tulee täyttää tietyt lisävelvollisuudet. Näihin lisävelvollisuuksiin kuuluisi esimerkiksi velvoite julkaista tiivistelmä perustamallin kouluttamiseen käytetystä datasta, joka on suojattu tekijänoikeuslainsäädännön nojalla.

Sääntelyn testiympäristöt

EP:n muutosehdotusten mukaan sääntelyn testiympäristöjen perustamisen tulisi olla pakollista jäsenmaille. Testiympäristö voitaisiin perustaa myös yhdessä muiden jäsenmaiden kanssa, tai komission tai Euroopan tietosuojavaltuutetun olisi mahdollista perustaa testiympäristö itsenäisesti tai yhdessä yhden tai useamman jäsenvaltion kanssa unionin tasolla.

EP ehdottaa, että testiympäristöjen yhteydessä vahvistetaan tekoälyjärjestelmien vaatimustenmukaisuudenarviointiin liittyvää menettelyä. Testiympäristön perustavien viranomaisten tulisi tarjota riittävästi ohjeistusta ja valvontaa testiympäristön osallistujille aseuksen vaatimusten täyttämistä, jotta tekoälyjärjestelmien voidaan olettaa olevan vaatimustenmukaisia niiden poistuessa testiympäristöstä. Markkinavalvontaviranomaisten ja ilmoitettujen laitosten tulisi ottaa huomioon testiympäristön perustaneen viranomaisen laatima loppuraportti näiden suorittaessa tekoälyjärjestelmien vaatimustenmukaisuuden arviointeja tai markkinavalvontatarkastuksia.

Neuvoston yleisnäkemyksessä hyväksyttiin mahdollisuus testata korkean riskin tekoälyjärjestelmiä tosielämän olosuhteissa, mutta parlamentin muutosehdotuksiin ei sisälly kyseistä mahdollisuutta.

Yksipuolisesti asetetut kohtuuttomat sopimusehdot

EP ehdottaa sääntelyä yksipuolisesti asetettujen sopimusehtojen kohtuuttomuudesta siltä osin kuin sopimuksen osapuolena on pk-yritys tai start up-yritys. Kyseinen sääntely koskisi elinkeinonharjoittajien välisiä sopimusehtoja korkean riskin tekoälyjärjestelmiin liittyvistä työkalujen, palveluiden, komponenttien tai prosessien tarjonnasta tai oikeussuojakeinojen

käytöstä velvollisuuksien rikkomisesta tai päättymisestä. Jos sopimusehto katsotaan kohtuuttomaksi, se ei sitoisi yritystä. Muutosehdotuksissa määritellään, milloin sopimusehto katsotaan kohtuuttomasti ja yksipuolisesti asetetuksi sekä listataan kohtuuttomaksi katsottavia sopimusehtoja.

Muutosehdotusten mukaan sopimusehtoja koskevaa sääntelyä sovellettaisiin kaikkiin uusiin sopimuksiin, jotka ovat tulleet voimaan tekoälyasetuksen voimaantulon jälkeen. Yritysten tulisi kuitenkin uudelleen tarkastella voimassaolevia sopimusehtoja, joihin sovelletaan tekoälyasetusta, kolmen vuoden kuluessa asetuksen voimaantulon jälkeen. Ehdotettu sääntely on epäselvää siltä osin, mikä vaikutus uudelleentarkasteluvelvoitteella on voimassa oleviin sopimuksiin. Lisäksi ehdotetussa sääntelyssä on epäselvää, kuinka toimittaisiin tilanteissa, joissa sopimusosapuolet ovat neuvotteluvoimaltaan tasavahvuisia.

Oikeussuojakeinot

EP ehdottaa sääntelyä luonnollisten henkilöiden tai luonnollisten henkilöiden ryhmien valitusoikeudesta kansalliselle valvovalle viranomaiselle, jos he katsovat, että tekoälyjärjestelmä liittyy heihin ja järjestelmä rikkoo tekoälyasetusta. Valvovan viranomaisen tulisi antaa valittajalle tietoa valituksen käsittelystä ja sen lopputuloksesta sekä mahdollisuudesta oikeussuojakeinojen käyttöön. Lisäksi parlamentti ehdottaa sääntelyä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin koskien kansallisen valvovan viranomaisen antamaa oikeudellisesti sitovaa päätöstä, joka liittyy heihin. Henkilöillä olisi oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin myös silloin, jos kansallinen valvova viranomainen ei käsittele valitusta tai anna tietoa valituksen käsittelystä tai sen lopputuloksesta kolmen kuukauden määräajassa.

Parlamentin muutosehdotusten mukaan, jos tekoälyjärjestelmän käyttäjä on hyödyntänyt päätöksentekoon korkean riskin tekoälyjärjestelmän tuotosta, päätöksen kohteena olevalla henkilöllä olisi tiettyjen edellytysten täytyessä oikeus saada käyttäjältä selvitys tekoälyjärjestelmän roolista päätöksentekoprosessissa, päätöksen pääasiallisista parametreista sekä siihen liittyvistä syöttötiedoista. Kyseistä säännöstä sovellettaisiin rajoittamatta yleisen tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) artiklojen 13, 14, 15 ja 22 soveltamista.

EP ehdottaa, että tekoälyasetus lisittäisiin kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista ja direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin ((EU) 2020/1828) (*edustajakannedirektiivi*) soveltamisalaan. Lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä ((EU) 2019/1938) unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (*ilmoittajansuojeludirektiivi*) sovellettaisiin tekoälyasetusta koskeviin rikkomuksiin.

Valvovien viranomaisten tehtävät

EP:n muutosehdotusten mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee nimittää yksi kansallinen valvova viranomainen kolmen kuukauden kuluessa asetuksen voimaantulosta. Kansallisen valvovan viranomaisen tulisi varmistaa asetuksen soveltaminen ja täytäntöönpano, ja se toimisi markkinavalvontaviranomaisena asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien tekoälyjärjestelmien osalta. Siltä osin kuin kyse on asetuksen liitteessä II mainitusta yhdenmukaistamislainsäädännöstä, kyseisen lainsäädännön nojalla nimetyt toimivaltaiset viranomaiset vastaisivat edelleen näihin liittyvistä hallinnollisista prosesseista. Kuitenkin ky-

seiset toimivaltaiset viranomaiset olisivat sidottuja niihin toimenpiteisiin, joita tekoälyasetusta valvova kansallinen viranomainen on asettanut tapauksissa, joihin liittyy ainoastaan tekoälyasetuksen soveltamiseen liittyviä näkökohtia.

Komission alkuperäinen ehdotus mahdollistaa useamman toimivaltaisen viranomaisten nimeämisen, joiden joukosta jäsenvaltion tulee nimetä kansallinen valvova viranomainen. Kansallinen valvova viranomainen toimii ilmoittamisesta vastaavana viranomaisena sekä markkinavalvontaviranomaisena, jollei jäsenvaltiolla ole organisatorisia tai hallinnollisia syytä useamman kuin yhden viranomaisen nimeämiseksi.

Muita muutosehdotuksia

EP ehdottaa perustettavaksi tekoälytoimiston (*AI Office*). Komission alkuperäisessä asetusehdotuksessa ehdotettiin tekoälyneuvoston (*AI Board*) perustamista. Parlamentin muutosehdotuksilla vahvistettaisiin tekoälytoimiston asemaa tekoälyneuvostoon nähden lisäämällä sen tehtäviä asetuksen täytäntöönpanossa ja siihen liittyvässä koordinaatiossa.

EP ehdottaa yleisiä, kaikkia tekoälyjärjestelmiä koskevia periaatteita, joita sovellettaisiin kaikkiin asetuksen soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin. Toimijoiden tulisi parhaan kykynsä mukaan kehittää ja käyttää tekoälyjärjestelmiä yleisten periaatteiden mukaisesti. Yleiset periaatteet liittyisivät esimerkiksi tekoälyjärjestelmän ihmisvalvontaan, tekniseen turvallisuuteen, yksityisyyteen ja datan hallintaan, läpinäkyvyyteen, syrjimättömyyteen sekä sosiaaliseen ja ympäristön hyvinvointiin. Lisäksi parlamentti ehdottaa toimenpiteitä, joilla kasvatettaisiin tekoälyjärjestelmien perusominaisuuksien ja toiminnan ymmärtämistä (*AI literacy*). Muutosehdotusten mukaan esimerkiksi tekoälyjärjestelmien tarjoajien ja käyttäjien tulisi toteuttaa toimenpiteitä, joilla varmistetaan heidän henkilöstönsä riittävä tekoälyn ymmärtämisen taso.

Kansallinen valmistelu

Tämä U-jatkokirje on käsitelty 25-29.8.2023 seuraavien EU-jaostojen kirjallisessa menettelyssä: Kilpailukykyjaosto (EU 8), oikeus- ja sisäjaosto (EU 7), viestintäjaosto (EU 19), liikennejaosto (EU 22), kulttuuri- ja av-palvelut (EU 31). Lisäksi U-jatkokirjettä on käsitelty kulttuuri ja av-palvelut (EU 31) -jaoston kokouksessa 29.8.2023.

U-jatkokirje on käsitelty EU-ministerivaliokunnan kokouksessa 8.9.2023.

Asetusehdotusta on käsitelty myös televiestintäneuvoston kokousten valmistelun yhteydessä, viimeksi EU19-viestintäjaoston kirjallisessa menettelyssä 24 – 25.11.2022 ja EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 1. – 2.12.2022. Asetusehdotusta on käsitelty samalla menettelyllä aiempien neuvoston kokousten valmistelun yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pitänyt useita sidosryhmille suunnattuja tilaisuuksia asetuksen käsittelytilanteesta, viimeksi 21.6.2023.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnan valiokunnat ovat antaneet lausunnon alkuperäisestä U-kirjelmästä (U 28/2021 vp): SuVL 3/2021 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.

Suomen kantoja täsmennettiin U-jatkokirjelmässä (UJ 29/2022 vp), joka annettiin eduskunnalle 26.10.2022. Suuri valiokunta yhtyi erikoisvaliokunnan (liikenne- ja viestintävaliokunta) mukaisesti valtioneuvoston kantaan 17.11.2022.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetusehdotuksen vaikutuksia on kuvattu U-kirjelmässä (U 28/2021 vp) ja U-jatkokirjeessä (UJ 29/2022 vp).

Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen vaikutuksia on kuvattu U-kirjelmässä (U 28/2021 vp) ja U-jatkokirjeessä (UJ 29/2022 vp).

Työ- ja elinkeinoministeriö teettää selvityksen tekoälyasetusehdotuksen vaikutuksista suomalaisyritysten liiketoimintaympäristöön. Selvityksen tulosten on tarkoitus valmistua lokakuun 2023 lopussa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Tekoälyavusteisen biometrisen etätunnistamisen sallimista ja siltä edellytettävää etukäteistä tuomioistuimen lupaa on arvioitava Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, 189 kohta ja Prokuratuur, 51 kohta) on edellytetty, että liikenne- ja paikkatietojen keräämisen reaaliajassa sallivan toimenpiteen toteuttaminen saattaa joko tuomioistuimen tai sellaisen riippumattoman hallinnollisen elimen, jonka ratkaisu on sitova, etukäteisvalvontaan, ja kyseisen tuomioistuimen tai elimen on muun muassa varmistauduttava siitä, että tällainen tietojen kerääminen reaaliajassa sallitaan ainoastaan täysin välttämättömän rajoissa (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Tele2, C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970, 120 kohta). Asianmukaisesti perustellussa kiireellisessä tapauksessa valvonta on suoritettava viipymättä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut tuomioistuimen antaman luvan merkitystä esimerkiksi tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä (PeVL 35/2018 vp).

Poliisilain (872/2011) 5 luvussa säädetään salaisista tiedonhankintakeinoista ja pakkokeinonlain (806/2011) 10 luvussa salaisista pakkokeinoista. Kyseisissä laeissa säädetään myös vaatimuksista tuomioistuimen antamasta luvasta näiden keinojen käyttämiseksi.

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

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

Emma Patovuori, erityisasiantuntija, sisäministeriö, emma.patovuori@gov.fi, puh. 050 598 2035

Niklas Vainio, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö, niklas.vainio@gov.fi, puh. 050 471 0368

VAHVA-tunnus

EU/664/2022