Liikenne- ja viestintäministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö

NEUVOSTORAPORTTI LVM2021-00402

KAN Kopra Kaisa(LVM), Alanko Kristine(TEM)

15.10.2021

JULKINEN

Asia

EU:n televiestintäministereiden epävirallinen videokokous 14.10.2021

Kokous

14.10.2021 - 14.10.2021

EU-puheenjohtajavaltio Slovenia järjesti epävirallisen televiestintäministereiden videokokouksen 14.10.2021. Kokouksessa Suomea edusti liikenne- ja viestintäministerin valtiosihteeri Pilvi Torsti. Kyseessä oli epävirallinen videokokous, jossa ei tehty muodollisia päätöksiä. Ministerit kävivät politiikkakeskustelun komission tekoälyasetusehdotuksesta.

Slovenia oli valmistellut ministerikokoukseen tausta-asiakirjan ”*Tekoäly – tavoitteista toimintaan*”, jossa esitetään tuki komission pyrkimykselle luoda horisontaalinen tekoälyn sääntelykehys ja tavoitteelle edistää eettistä ja luotettavaa tekoälyn kehittämistä riskiperusteisen lähestymistavan kautta. Ministerit keskustelivat tausta-asiakirjassa esitettyjen kysymysten pohjalta ehdotetun tekoälyasetuksen sääntelyrakenteesta ja tekoälyasetuksen tehokkaan täytäntöönpanon haasteista. Puheenvuorot kokouksessa käyttivät EU-maiden televiestintäministerien lisäksi komission varapuheenjohtaja Margrethe Vestager ja sisämarkkinakomissaari Thierry Breton.

Tekoälyasetus on yksi Slovenian puheenjohtajuuskauden prioriteeteista televiestinnän alalla.

Riskiperusteinen lähestymistapa sai tukea ja soveltamisalaan kaivattiin tarkennuksia

Kokouksen puheenjohtajana toimi Slovenian julkishallinnon ministeri Boštjan Koritnik. Avauspuheenvuorossaan puheenjohtaja piti tärkeänä, että televiestintäministerit pääsevät käymään tekoälyasetuksesta politiikkakeskustelun. Asetusta oli tärkeä käsitellä tässä vaiheessa työryhmäkäsittelyn lisäksi ministeritasolla, sillä puheenjohtajan näkemyksen mukaan on aika alkaa kehitellä koordinoitua neuvoston kantaa. Hän korosti puheenvuorossaan tekoälyn olevan merkittävä tapa saada talouskasvua ja edistää vihreää siirtymää. On kuitenkin tunnustettava joidenkin tekoälysovellusten olevan perusoikeuksien vastaisia, jonka vuoksi komissio on keväällä esitellyt horisontaalisen tekoälyasetusehdotuksen. Tekoälyn sääntelyn tulisi olla luottamukselle perustuva, joka huomioi perusoikeudet ja turvallisuuden. Samalla asetuksen tulisi tehostaa tekoälyn käyttöönottoa ja edistää innovaatioita ja osaamista.

Keskustelua alusti komission varapuheenjohtaja Vestager. Hän esitteli lyhyesti tekoälyasetusehdotuksen keskeisen sisällön: komission lähtökohtana toimivan riskipyramidin ja painotti tekoälyn edistämisen olevan hyvää vain silloin, kun se on linjattu perusarvojen mukaisesti. Kuluttajat, yritykset ja viranomaiset voivat luottaa tekoälyyn vain, jos sääntelyssä huomioidaan

perusoikeudet. Jos taas luottamusta tekoälyyn ei ole, myös käyttöönotto hidastuu. Luottamus saavutetaan horisontaalisen sääntelykehyksen kautta. Jos tekoäly aiheuttaa riskin perusoikeuksille, ei ole väliä, onko kysymys yrityksestä tai viranomaisesta. Horisontaalisuus ei kuitenkaan tarkoita sitä, ettei esimerkiksi lainvalvojat voisi käyttää tekoälyä pitääkseen meidät kaikki turvassa.

Varapuheenjohtaja Vestager korosti, että komissio haluaa huomioida selkeät haitat kuitenkaan rajoittamatta innovaatioita. Haittojen huomioimisen vuoksi komissio on esittänyt korkeariskistä lähestymistapaa. Riskiperusteinen lähestymistapa tarkoittaa sitä, etteivät suurin osa tekoälyjärjestelmistä tulisi tämän sääntelyn piiriin. Lisäksi joissain tapauksissa tehostettu avoimuus tulee tarpeeseen: ihmisten tulee tietää, milloin he ovat tekoälyjärjestelmien kanssa tekemisissä. Kun asetuksessa keskitytään rajalliseen määrään tekoälyratkaisuja, mahdollistetaan innovaatiot ja investoinnit. Toisaalta pk-yritykset hyötyvät sisämarkkinoista ja saavat lisäksi teknistä tukea. Tekoälyn koordinoitu toimintasuunnitelma tarjoaa jäsenmaille tukea ja ohjeistusta yhteisestä eurooppalaisesta lähestymistavasta tekoälyyn.

Toisessa alustuspuheenvuorossa komissaari Breton totesi koko maailman tutkivan tekoälyasetusta, sillä tämä on ensimmäinen sääntelyaloite tekoälyn alalla. Breton korosti, että sääntelyssä on tärkeä yhdistää eettinen lähestymistapa ja teollisuuden kilpailukyky. Hän korosti markkinoiden tarvitsevan ennakoitavuutta ja luottamusta, jotta pystyttäisiin tukemaan innovaatioita sekä saamaan avainteknologioita otettua käyttöön. Yhdenmukaiset säännöt ovat ensiarvoisen tärkeitä ja se auttaa myös ehkäisemään sisämarkkinoiden pirstaloitumista. Breton painotti myös sääntelyn oikeasuhteisuutta ja joustavuutta ja sitä, että sääntely mukautuu jatkuvasti kehittyvään teknologiaan.

Ministerit kävivät kaksi keskustelukierrosta. Puheenvuorot olivat myötämielisiä ja monessa puheenvuorossa korostettiin yhtenäisen tekoälysääntelyn merkitystä ja EU:n tarvetta toimia suunnannäyttäjänä globaalisti. Keskustelussa tuotiin esille toive siitä, että EU voisi sääntelykehyksellä innostaa myös EU:n ulkopuolisia maita innovoimaan vastuullisesti ja ihmiskeskeisesti. Maailmankaupan näkökulmasta kansainvälisten standardien edistämistä pidettiin tavoiteltavana kehityskulkuna.

Komission riskiperusteinen lähestymistapa sai tukea politiikkakeskustelussa. Ministerit korostivat sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja tarvetta keskittyä sääntelemään vain korkeariskisimpiä tekoälyjärjestelmiä. Puheenvuoroissa nousi kuitenkin esille tarve tarkennuksille ja lisätiedoille koskien määritelmiä ja soveltamisalaa. Erityisesti kysymykseen siitä, mitkä järjestelmät ovat tekoälyjärjestelmiä ja korkean riskin kategoriaan kuuluvista tekoälyjärjestelmistä kaivattiin ministerien puheenvuoroissa tarkkuutta, jotta sääntelyn sisältyviä vaatimuksia ei sovellettaisi tarpeettoman laaja-alaisesti. Tämä voisi edelleen heikentää yritysten kilpailukykyä ja innovointia. Teknologianeutraalia sääntelyä pidettiin lisäksi tärkeänä nopeasti kehittyvällä segmentillä innovaatiomahdollisuuksien varmistamiseksi.

Puheenvuoroissa todettiin tekoälysäädöksen edistävän digisisämarkkinoita yhdessä datasääntelyn kanssa ja painotettiin yhtenäistä asetuksen toimeenpanoa kaikissa jäsenmaissa. Komission horisontaalinen lähestymistapa sai useissa puheenvuoroissa tukea, mutta myös sektorikohtaista tarkastelua tarvitaan erityispiirteiden huomioimiseksi. Julkisen sektorin osalta nousi esille erityisesti lainvalvontaviranomaisten mahdollisuus hyödyntää jatkossakin tekoälyä perusoikeuksien suojeluun. Myös tekoälyasetuksen suhde voimassaolevaan muuhun sääntelyyn, kuten tietosuoja-asetukseen, nostettiin monen ministerin toimesta keskusteluun. Nykyiset tekoälyjärjestelmät eivät toimi tyhjiössä ja siksi asetuksen tarkastelu suhteessa nykyiseen sääntelyyn on tehtävä päällekkäisyyksien välttämiseksi. Joissakin puheenvuoroissa nousi esille myös tarve tarkastella delegoituja säädöksiä, jotta komissio ei pystyisi tätä kautta merkittävästi muuttamaan asetuksen sisältöä myöhemmin. Lisäksi peräänkuulutettiin kevyttä hallintorakennetta.

Tasapainon löytäminen turvallisuusvaatimusten ja innovointimahdollisuuksien välillä korostui erityisesti pk-yritysten kohdalla

Useassa puheenvuorossa otettiin esille tarve tasapainotella ihmisten luottamusta tekoälyyn vahvistavien velvoitteiden ja yritysten kilpailukyvyn varmistamisen välillä. Ministerit korostivat sitä, että sääntelyn tulisi samaan aikaan edistää innovaatioita ja suojata perusoikeuksia.

Erityisesti pk-yritysten ja start up-yritysten osalta varoiteltiin liiallisesta sääntelytaakasta. Ministerit painottivat puheenvuoroissaan tarvetta turvata yritysten, erityisesti pk- ja startup-yritysten, kyky innovoida ja toimia tekoälyn tuottajina. Pk-yritysten todettiin olevan EU:n sisämarkkinoiden selkäranka ja siksi niiden toimintaa tulee sääntelyn puitteissa tukea, jottei tekoälyn mahdollisuuksien hyödyntäminen jäisi vain suurimmille yrityksille.

Sääntelyn testausmahdollisuuksia pidettiin tärkeinä ja testaus- ja kokeiluympäristöt saivat kannatusta. Toisaalla myös testausympäristöjen toiminnan ja sääntelyn tulee olla selkeää. Puheenvuoroissa nostettiin esille myös, että olemassa olevia rahoitusvälineitä tulisi pystyä käyttämään tehokkaasti myös tekoälysääntelyn osalta pk-yritysten tukemiseen. Lisäksi painotettiin asetuksen sisältämien vaatimusten selkeyttä, suhteellisuutta ja realistisuutta. Täydellisen ja virheettömän datan vaatimus nostettiin esille esimerkkinä ei-realistisesta vaatimuksesta.

Suomi kannatti puheenvuorossaan ihmiskeskeistä ja riskiperusteista lähestymistapaa. Suomi painotti, että sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista ja kannustaa innovointiin sekä vahvistaa erityisesti pk-yritysten kilpailukykyä. Myös Suomen puheenvuorossa pyydettiin selventämään asetuksen soveltamisalaa ja vaatimuksia sekä huomioitiin julkisen sektorin erityisluonne ja varoitettiin liiallisesta sääntelytaakasta yrityksille tai viranomaisille. Suomi mainitsi myös TKI-lähestymistavan merkityksen asetuksen täytäntöönpanossa ja huomautti, että luottamusta rakennetaan myös sitä kautta, että ihmiset ymmärtävät paremmin tekoälyjärjestelmiä. Helsingin yliopiston *Elements of the AI* on tässä suhteessa ollut hyödyllinen, sillä Suomi on tehnyt sen saatavaksi kaikilla EU-kielillä. Digitaitojen, tutkimuksen ja koulutuksen merkitys tekoälyjärjestelmien turvallisessa käyttöönotossa huomioitiin myös muiden maiden puheenvuoroissa ja Suomi sai tässä yhteydessä myös kiitosta *Elements of the AI* -koulutuksen tuomisesta EU:ssa laajasti saataville.

Komissaarien yhteenvedoissa komission varapuheenjohtaja Vestager vastasi komission olevan tietoinen keskusteluista liittyen soveltamisalaan ja oikeusvarmuuden varmistamiseen kaiken kokoisille yrityksille. Vastauksessaan hän nosti esille komission tavoittelevan asetusehdotuksessa tulevaisuussuuntautuneisuutta, jonka vuoksi tekoälyn määritelmän lisäksi liitteessä I (Tekoälyyn liittyvät tekniikat ja lähestymistavat) listataan tekoälyn toiminnallista määritelmää täydentävät teknologiat. Hän korosti tekoälyjärjestelmän lukeutuvan sääntelyn piiriin ainoastaan silloin, kun järjestelmä kattaa sekä tekoälyjärjestelmän määritelmät että muut vaatimukset. Vestager totesi, ettei kysymys ole tekoälyn sääntelystä, vaan sen käytön sääntelystä ja sääntely kohdistuu vain sellaisiin käyttötapauksiin, joissa on korkeariski ihmisten terveydelle tai perusoikeuksille. Lopuksi Vestager huomioi komission ottaneen parhaansa mukaan huomioon korkean tason tekoälytyöryhmän työn asetusehdotuksen valmisteluvaiheessa.

Komissaari Breton totesi yhteenvedossaan, että komissio haluaa taata oikeusvarmuuden sekä yrityksille että kansalaisille. Breton kertoi komission olevan tietoinen sektorikohtaisista erityispiirteistä, jotka on tarkoitus huomioida. Hallintorakenteen on oltava joustava ja viranomaiset puuttuvat vain, jos tärkeää sen varmistamiseksi, että markkinoilla liikkuvat tekoälyjärjestelmät ovat luotettavia ja vastaavat perusarvojamme. Myös Breton korosti tukea pk-yrityksille, missä testiympäristöt ovat avainasemassa. Breton totesi olevansa keskustelun jälkeen vakuuttunut siitä, että myös työryhmätasolla pystytään etenemään kohti neuvoston yleisnäkemystä.

Kokouksen lopuksi puheenjohtajan yhteenvedossa todettiin systemaattisen ja yhtenäisen lähestymistavan tekoälylle olevan tarpeen sirpaloitumisen ehkäisemiseksi. Ihmiskeskeinen lähestymistapa on saanut jäsenmaiden kannatusta. Horisontaalista sääntelyä tarvitaan, mutta riskiperusteisuus ja oikeasuhtaisuus on varmistettava. Puheenjohtaja totesi, että on tärkeää löytää sääntelytasapaino innovaatioiden edistämiseksi. Myös yritysten kokeilu- ja testausympäristöt koettiin innovaatioiden kannalta tärkeiksi.

Suomen edustajat

Valtiosihteeri Pilvi Torsti, erityisavustaja Johanna Juselius (LVM), automaatioyksikön johtaja Saara Reinimäki (LVM), erityisasiantuntija Kaisa Kopra (LVM), erityisasiantuntija Annina Tikkanen (LVM), suunnittelija Kristine Alanko (TEM), viestintäneuvos Kristiina Pietikäinen (VNK), erityisasiantuntija Maija Rönkä (EUE)

Asiakirjat

Liitteet

Viite

Asiasanat	digitalisaatio, liikenne-, televiestintä- ja energianeuvosto, tekoäly, datatalous
Hoitaa	**LVM, TEM**
Tiedoksi	ALR, EUE, LIIVI, OKM, OM, PLM, SM, STM, TULLI, UM, VM, VNK, VTV, YM