Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Suuren valiokunnan kokous 27.9.2023

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO: U-JATKOKIRJE; KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI TEKOÄLYN HARMONISOIDUKSI SÄÄNTELYKSI (ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT), UJ 22/2023 VP

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on valmistellut U-jatkokirjeen tekoälyasetusehdotuksessa yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. U-jatkokirjeen tarkoituksena on päivittää Suomen kannat asetusehdotuksesta käytäviä trilogineuvotteluja varten, jotka jatkuvat syksyllä. U-jatkokirjeessä muodostettaisiin Suomen kannat erityisesti Euroopan parlamentin 14.6.2023 esittämiin muutoksiin asetusehdotukseen. U-jatkokirjeessä keskeistä on muun muassa Suomen päivitetyt kannat Euroopan parlamentin ehdottamiin rajoituksiin tekoälyavusteisen biometrisen etätunnistamisen käytölle.

Tässä lausunnossa esitetään TEM:n huomioita erityisvaliokuntien antamiin lausuntoihin U-jatkokirjeestä, erityisesti siltä osin kuin ne poikkeavat valtioneuvoston kannasta. Lausunnon laatimisen hetkellä perustuslakivaliokunnan lausunto U-jatkokirjeestä ei ole ollut saatavilla.

Korkean riskin tekoälyjärjestelmät

Sivistysvaliokunta kiinnittää lausunnossaan (SiVL 4/2023 vp) huomiota tarpeeseen selventää tekoälyjärjestelmien riskiluokkien keskinäistä eroa. Erityisesti lasten ja nuorten kannalta on perusteltua nostaa suurimpien sosiaalisen median alustojen suosittelualgoritmit (recommenders) korkean riskin tekoälysovelluksiin. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin huoli kyseenalaisista tunteiden tunnistamistekniikoista sekä niihin liittyvästä opiskelijoiden etävalvonnasta kokeissa (e-Proctoring), joiden sisällyttäminen korkean riskin tekoälyjärjestelmiin on perusteltua.

TEM toteaa, että Suomella on ollut varauksellinen kanta asetusehdotuksen soveltamisalan laajentamiseen käsittelyn kuluessa. Komission alkuperäiseen asetusehdotukseen sisältynyt listaus korkean riskin tekoälyjärjestelmistä (asetuksen liite III) oli jo laaja ja kattoi useita julkisella ja yksityisellä sektorilla käytettäviä tekoälyjärjestelmiä. Aiemman U-jatkokirjeen (UJ 29/2022 vp) kannan mukaisesti Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti varauksellisesti asetusehdotuksen soveltamisalan laajentamiseen käsittelyn kuluessa ja korostaa, että sääntelyn laajentamisesta ei ole laadittu riittävää vaikutustenarviointia, jotta olisi mahdollista tarkastella sääntelyn oikeasuhtaisuutta.

Nyt laaditussa U-jatkokirjeessä todetaan, että Suomi pyrkii yleisesti siihen, että neuvotteluissa voitaisiin tukeutua mahdollisimman pitkälle neuvoston yleisnäkemykseen. Euroopan parlamentin esittämissä 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. TEM katsoo, että nyt laaditun U-jatkokirjeen kanta on jatkumoa Suomen aiemmalle varaukselliselle kannalle asetusehdotuksen soveltamisalan laajentamiseen.

Euroopan parlamentti ehdottaa, että digipalvelusäädöksessä (EU 2022/2065, *Digital Services Act*) tarkoitettujen erittäin suurten verkkoalustojen suosittelujärjestelmissä käytettävät tekoälyjärjestelmät kuuluisivat korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen liitteessä III. Tältä osin TEM kiinnittää huomiota siihen, että erittäin suuriin verkkoalustoihin sovelletaan jo digipalvelusäädöstä. Mahdollisen päällekkäisen sääntelyn välttämiseksi Suomi on suhtautunut alustavasti varauksellisesti kyseisten järjestelmien sisällyttämiseen korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen.

Läpinäkyvyysvelvoite tekijänoikeuksien kannalta

Euroopan parlamentti esittää generatiivisten perustamallien tarjoajille velvoitetta julkaista tiivistelmä tekijänoikeuksilla suojatusta datasta, jota on käytetty tekoälyjärjestelmän kouluttamiseen. Nyt laaditussa U-jatkokirjeessä 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.

Sivistysvaliokunta painottaa, että vaikka tässä yhteydessä kyse ei ole tekijänoikeussääntelystä, tulee tekoälyasetuksen valmistelussa varmistua tekijänoikeuksien ja inhimillisen tekemisen edellytysten turvaamisesta. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille huoli ehdotetun sääntelyn läpinäkyvyysvelvoitteen riittävyydestä. Edelleen valiokunta toteaa, että tärkeää on huolehtia siitä, että velvollisuuden sisällöstä muodostuu selkeä ja oikeasuhtainen kokonaisuus, joka ei vaikeuta avoimen lähdekoodin ohjelmistokehitystä ja tieteellistä tutkimusta (SivL 4/2023 vp).

TEM pitää tärkeänä valiokunnan lausunnon mainintaa ehdotetun velvollisuuden sisällön selkeydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Euroopan parlamentin ehdottaman velvoitteen toteuttamiseen liittyy epäselvyyksiä, esimerkiksi koskien sitä mitä tietoja tiivistelmän tulee sisältää ja mikä on tiedoilta vaadittava yksityiskohtaisuuden taso.

Lisäksi TEM toteaa, että Suomi on jo aiemmin korostanut sitä, että yleiskäyttöisille tekoälyjärjestelmille asetetuissa velvollisuuksissa tulisi huomioida oikeasuhtaisuus. U-jatkokirjeen (UJ 29/2022 vp) mukaan ”Suomen mukaan jatkokäsittelyssä tulisi kriittisesti tarkastella sitä, missä määrin korkean riskin tekoälyjärjestelmille asetettavia vaatimuksia ja näiden järjestelmien tuottajille asetettavia velvollisuuksia on tarkoituksenmukaista laajentaa koskemaan yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä. Suomi katsoo, että yleiskäyttöisille tekoälyjärjestelmille asetettavat vaatimukset ja näitä järjestelmiä tuottavien toimijoiden velvollisuuksien tulisi olla oikeasuhtai-

sia.” Nyt U-jatkokirjeessä päivitetyt Suomen kannat perustamalleille asetettavista velvollisuuksista ovat jatkumoa aiemmin muodostetuille Suomen kannoille.

Kansallinen liikkumavara viranomaistehtävien järjestämisessä

U-jatkokirjeen mukaan 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.

Liikenne- ja viestintävaliokunta toteaa lausunnossaan (LiVL 2/2023 vp), että valvontaviranomaisia koskevan kansallisen liikkumavaran osalta asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että valvontaviranomaista koskeva ratkaisu olisi tarpeen olla yhtenäinen koko unionin tasolla, johtuen ehdotuksen suhteesta muihin EU-säännöksiin ja niissä omaksuttuihin ratkaisuihin.

TEM pitää tärkeänä varmistaa riittävä liikkumavara kansallisten viranomaisten tehtävien järjestämiseen. Suomessa markkinavalvonnasta vastaavat monet eri viranomaiset, kuten Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), Liikenne- ja viestintävirasto sekä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus (Fimea). Euroopan parlamentin muutosehdotusten mukaisesti kuitenkin siltä osin kuin kyse on asetuksen liitteessä II mainitusta yhdenmukaistamislainsäädännöstä, kyseisen lainsäädännön nojalla nimetyt toimivaltaiset viranomaiset vastaisivat edelleen näihin liittyvistä hallinnollisista prosesseista.

TEM kiinnittää myös huomiota siihen, että Suomessa järjestetään viranomaistehtävät muiden EU:n digitalisaatiota koskevien säädösten valvontaa ja täytäntöönpanoa varten (esimerkiksi datahallinta-asetus, digipalvelusäädös). Tekoälyasetusta koskevien viranomaistehtävien järjestämisessä on mahdollisesti tarpeen ottaa huomioon muiden EU:n säädöksistä johtuvien kansallisten viranomaistehtävien järjestäminen synergia- ja kustannushyötyjen saavuttamiseksi.

Asian käsittelyaika valiokunnissa

Sivistysvaliokunta esittää huolensa siitä, että nyt käsiteltävänä olevan jatkokirjelmän valiokuntakäsittelylle ei ole annettu riittävästi aikaa, kun otetaan huomioon, kuinka suuri merkitys tekoälyä koskevalla sääntelyllä on ja kuinka laajalle yhteiskuntaan tekoälyn kehitys ulottuu. Koska valiokunnassa on ollut samankaltaisia haasteita aiempina vuosina, on ehdottoman tärkeää saada luotua menettelytavat, jotka mahdollistavat valiokunnalle riittävän ajan asian huolelliseen käsittelyyn (SiVL 4/2023 vp).

TEM on pyrkinyt informoimaan eduskuntaa tekoälyasetusehdotuksen käsittelyn etenemisestä EU-tasolla. Syksyllä 2022 TEM informoi eduskuntaa U-jatkokirjeellä (UJ 29/2022 vp) asetusehdotuksesta ennen kuin neuvoston yleisnäkemys ehdotuksesta hyväksyttiin.

TEM toteaa, että Euroopan parlamentti (EP) vahvisti kantansa asetusehdotukseen täysistunnossaan 14.6.2023. Äänestyksen pohjana oli EP:n valiokuntien 11.5.2023 antama mietintö. Ennen täysistuntoa parlamentin

EPP-ryhmä ehdotti asetusehdotukseen muutosta, jonka mukaan reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen olisi sallittua tietyissä tilanteissa. Näin ollen EP:n lopullinen kanta asetusehdotukseen on ollut TEM:n tiedossa vasta EP:n täysitunnon äänestyksen jälkeen.

EP:n muutosehdotukset ovat laajoja ja lisänneet sääntelyn piiriin täysin uusia elementtejä, jotka eivät sisältyneet komission alkuperäiseen asetusehdotukseen tai neuvoston yleisnäkemykseen. Kuten U-jatkokirjeessä todetaan, EP:n esittämissä muutoksissa asetusehdotukseen on lisätty lukuisia uusia elementtejä, joiden vaikutuksia ei ole voitu arvioida. EP:n muutosehdotusten arviointi ja Suomen kannanmuodostus ehdotettuihin muutoksiin ovat vaatineet aikaa sekä TEM:ltä että muilta ministeriöiltä, joiden hallinnonaloja muutokset koskevat.

EP:n täysistunnon äänestys 14.6.2023 ajoittui myös ministeriöiden työn järjestämisen kannalta haastavaan ajankohtaan ministeriöiden kesälomakauden alkaessa. U-jatkokirjeen valmistelu on vaatinut tiivistä yhteistyötä muiden ministeriöiden ja sidosryhmien kanssa. Asian merkittävyyden vuoksi U-jatkokirje on vaatinut myös EU-ministerivaliokunnan käsittelyn. Lisäksi eduskunnan kevätistuntokausi on päättynyt kesäkuun lopussa, ja syysistuntokausi on alkanut syyskuun alussa.

Maria Hauptmann
Johtava asiantuntija