



21.05.2025

Lausunto

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 46/ 2025)

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 13.6.2024 asetuksen (EU) 2024/1689 tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta. Tekoälyasetuksella pyritään luomaan Euroopan unionista alue, jossa tekoälyohjelmistojen valmistaminen, maahantuonti, ja hyödyntäminen olisi turvallista ja kunnioittaisi ihmisten perusoikeuksia. Asetuksessa säädellään lähinnä monimutkaisten, usein koneoppimiseen ja syväoppiviin verkkoihin perustuvien, ns. kyvykkäämpien itsenäisesti oppivien tekoälyjärjestelmien käyttöä. Muut ohjelmistot, kuten mekaaninen, ei-oppiva automaatio tai ohjelmistorobotiikka, jäävät pääsääntöisesti sääntelyn ulkopuolelle.

Tekoällysäädös on tuoteturvallisuussäätelyä. Asetuksessa tekoälyjärjestelmiä käsitellään eräänlaisina ohjelmistotuotteina, joita voidaan arvioida käyttöön liittyvien riskien näkökulmasta samaan tapaan kuin esimerkiksi lelujen, hissien tai lääkkeiden turvallisuutta arvioidaan. Tekoälyasetus kuitenkin laajentaa perinteistä tuoteturvallisuussäätelyä perusoikeusriskeihin. Se ohjaa tekoälyjärjestelmien valmistajia ja käyttäjiä arvioimaan, missä määrin tekoälyjärjestelmän käytöstä voi seurata haittoja esim. yhdenvertaisuudelle, yksityisyydensuojalle tai fyysiselle tai psyykkiselle koskemattomuudelle.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 46/ 2025) annetaan ehdotus EU:n tekoälyasetusta täydentävistä kansallisista säännöksistä, kansallisten toimivaltaisten viranomaisten nimeämisestä, keskitetystä yhteyspisteestä, (Liikenne- ja viestintävirasto), sekä mm. yksilöinti viranomaisrakenteista sekä toimivallasta määrätä seuraamuksia.

Lausun esityksestä (HE 46/2025) seuraavaa:

1.1 Hajautettu malli ja tietosuojavaltuutetun tehtävät

Hallituksen esitys ehdottaa ns. maltillista hajautettua mallia, jossa Liikenne- ja viestintävirastolle (Traficom) tulee mm. kansallisen yhteyspisteen rooli, ja muilta osin



21.05.2025

markkina- ja valvonta hajautetaan seitsemälle eri sektorivirastolle. Ne viranomaiset, jotka vastaavat jo nykytilassa tekoälyasetuksen I liitteen A jaksossa lueteltuun unionin yhdenmukaistamislainsäädäntöön liittyvien tuotteiden markkina- ja valvonnasta, vastaisivat jatkossa näihin tuotteisiin liittyvien suuririskisten tekoälyjärjestelmien markkina- ja valvonnasta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että säädeltäisiin kokonaan uusista markkina- ja valvontaviranomaisten tehtävistä koskien tekoälyasetuksen III liitteessä tarkoitetuilla aloilla käytettäviä suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä. Näihin ei ole aiemmin kohdistunut markkina- ja valvontaa.

Osa asetuksen liitteen III suuririskisistä käyttömuodoista on sellainen, että sille löytyy luontevasti valvontaviranomainen nykyisistä rakenteista. Asetuksessa velvoitetaan valvomaan myös sellaisia käyttömuotoja, joille ei löydy nykyisistä rakenteista vastaavaa sektoriviranomaista. Siksi ehdotuksessa osoitetaan esimerkiksi tietosuojavalvottuun monia liitteen III käyttötapauksiin liittyviä valvontatehtäviä.

Ehdotusta perustellaan sillä, että monissa liitteen III suuririskisessä käyttötapauksessa on kyse mm. tekoälyn käyttöön liittyvistä mahdollisista henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä riskeistä. Tietosuojavalvottuun on jo valvontatehtävä sekä GDPR:n että kansallisen tiedonhallintalain yhteydessä. Esityksen mukaan on luontevaa, että näiden käyttötapauksien (mm. opintosuoritusten arviointi, rekrytointisovellukset, oikeudelliset ja demokraattiset prosessit, luottokelpoisuuden arviointi) kohdalla tietosuojavalvottu toimisi myös tekoälyasetuksen osalta valvontaviranomaisena.

Pidän ehdotuksen perustelua ongelmallisena. Tekoälyasetuksessa lähtökohta on, että esimerkiksi edellä mainittujen käyttötapojen – opintosuoritusten arviointi, rekrytointi tai demokraattiset prosessit – yhteydessä tietosuojaja on vain yksi perusoikeuskysymys muiden joukossa (mm. yhdenvertaisuus, demokraattiset ja oikeudelliset oikeudet, psyykkinen ja fyysinen koskemattomuus, sosiaaliset ja ekonomiset oikeudet). Kun esimerkiksi opiskelijan opintosuorituksia arvioidaan tekoälyn avulla, kysymys arvioinnin yhdenvertaisuudesta tai oikeudenmukaisuudesta on vähintään yhtä merkittävä kuin kysymys tietosuojasta.

Korostan, että tutkimuskirjallisuudessa nimenomaan syrjintään, oikeudenmukaisuuteen ja osallisuuteen liittyvät haitat ovat toistuneet viime vuosina yhtenä merkittävimmistä, ellei merkittävimpänä, tekoälyn käytön perusoikeusvaikutusten ryhmänä.



21.05.2025

Yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon tai oikeudenmukaiseen kohteluun liittyvät riskit eivät siten ole tietosuojalle – tai millekään muulle perusoikeuksien ryhmälle - alisteisia, niiden sivutuotteita, tai perusoikeusriskeinä jollakin muulla kriteerillä toissijaisia.

Näkemykseni on, ettei kysymyksiä algoritmien vaikutuksista mm. yhdenvertaisuuteen, oikeudellisiin tai demokraattisiin oikeuksiin tulisi kohdella tietosuojavalvonnalle alisteisena, tai tietosuojavalvonnan sivutehtävänä. En näe perusteltuna, että liitteen III valvontatehtäviä kytketään nyt ehdotetulla tavalla tietosuojavaltuutetun tehtäviin. Sen sijaan tulisi etsiä ratkaisu, jossa yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja mahdollisesti myös demokratia-, oikeudelliset- ja osallisuuteen liittyvät valvontatehtävät erotellaan selkeästi omaksi valvontatehtäväkseen, ja mahdollisuuksien mukaan niille nimetään oma valvontaviranomainen tai niille etsitään luontevampia valvontaviranomaisia.

1.2 Valvontaviranomaisten resurssointi ja täydennyskoulutus

Riippumatta valitusta markkina- ja valvontaviranomaisrakenteesta on välttämätöntä, että valvontatehtäviä hoitavat viranomaiset, joilla on riittävät resurssit sekä asiantuntemus valvontatehtävien hoitamiseksi. Esimerkiksi tekoälyn käytön syrjintävaikutusten arviointi edellyttää huomattavaa asiantuntemusta nopeasti kehittyvistä tekoälyteknologioista, käyttöalueista, käytön kohteiden demografisista erityispiirteistä, sekä perusoikeussääntelystä.

Valtion talousarviossa tulee jatkossa esittää taloudelliset resurssit, jotta valvontaviranomaiset pystyvät hoitamaan valvontatehtävän tehokkaasti, asiantuntevasti ja virkavastuun edellyttämällä tavalla. Lisäksi talousarviossa tulee taata sekä nykyiselle että tulevalle virkakunnalle riittävään täydennyskoulutukseen sekä tekoälyteknologioista, että niiden perusoikeusvaikutuksista.

Tekoälyasetuksen taloudellisten vaikutusten näkökulmasta on kriittistä, ettei tekoälyasetuksen kansallisesta toimeenpanosta ei tule rakennetta, joka vaikeuttaa tarpeettomasti tekoälyjärjestelmien kehittämistä tai käyttöönottoa Suomessa. Vaikka esimerkiksi tekoälyjärjestelmien tutkimus on rajattu pois asetuksen soveltamisalasta, kaikissa Suomen yliopistoissa tehdään paljon tutkimusta yritys- tai julkisen hallinnon rajapinnassa. Esimerkiksi Helsingin yliopistossa miltei jokaisessa tiedekunnassa tehdään jo nyt tekoälyjärjestelmiin liittyvää tutkimusta, jolla on joko kaupallista tai julkisen hallinnon sovelluspotentiaalia.



21.05.2025

Tekoälyjärjestelmien tutkimuksen tulosten, tuotekehityksen tai käyttöönoton ei tulisi hidastua arviointimenettelyjen, sertifiointien tai todistuksiin liittyvien viranomaiskäsitelyjen resurssivajeen, tehottomuuden tai asiantuntemuksen puutteen vuoksi. Viranomaismenettelyjen sujuvuus ja tehokkuus on keskeinen tekijä sekä Suomen kilpailukyvyllä, mutta jatkossa myös esimerkiksi julkisen hallinnon digitalisaation edistämiseksi.

1.3 Vaikutusten arviointi

Tekoälyasetuksen valmistelun yhteydessä toimeenpanon vaikutustenarviointi on jäänyt hyvin ohueksi. Kuten hallituksen esityksessä (s. 103) todetaan, komissio teetti vaikutustenarvioinnin alkuperäisestä tekoälyasetusehdotuksesta (julkaistu 21.4.2021 (SWD (2021) 84 final). Ja kuten esityksessä todetaan lisäksi, EU:ssa lopullisesti hyväksytty tekoälyasetus poikkeaa huomattavasti vaikutustenarvioinnin kohteena olleesta alkuperäisestä asetusehdotuksesta. Alkuperäisen, lähinnä toiveikkaan vaikutuksen arvioinnin pohjalta ei pysty päättämään juuri mitään lopullisen asetuksen todellisia kustannus- tai kilpailukykyvaikutuksia.

Kansallisen toimeenpanon näkökulmasta vaikutusten arviointi on keskittynyt joko viranomaisten valvontatehtävien välittömien resurssitarpeiden selvittämiseen (s. 104) tai 2023 julkaistuun, TEMin teettämään yrityksiä koskevaan vaikutusten arviointiin (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2023:46, julkaistu 7.12.2023). Valvontatehtävien resurssitarpeiden osalta asianomaisilta viranomaisilta on pyydetty valmistelun aikana arvioita siitä, mihin ja missä määrin asetuksesta valvontatehtävien katsotaan vaativan resursseja. Viimeisimmät arviot on saatu joulukuussa 2024.

TEMin 2023 vaikutustenarviointi puolestaan perustuu tekoälyasetuksen aiempien luonnosten pohjalta tehtyyn selvitykseen, jossa joukolta asiantuntijoilta kysyttiin heidän arvioitaan tekoälyasetuksen silloisen luonnoksen mahdollisista vaikutuksista. Arviointi on osittain vanhentunut toisaalta tekoälyasetukseen valmistelun myötä tulleiden muutosten, ja toisaalta myös olosuhteiden vuoksi. Selvitys ei huomioi generatiivisen tekoälyn käytön yleistymistä, sillä se on tehty juuri ennen kuin generatiivinen tekoäly alkoi näkyä laajamittaisesti suomalaisten yritysten ja organisaatioiden arjessa.



21.05.2025

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, molemmissa arvioissa kuitenkin korostuu epävarmuus muun muassa asetuksen voimassaolon ja toimeenpanon aikaisesta vaiheesta johtuen. Käytettävissä ei ole juurikaan ollut arvioita siitä, paljonko asetuksen soveltamisalaan kuuluvia tai tarkemmin suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä on markkinoilla tai kehitteillä. Myöskään ennusteita tai luotettavia simulaatioita tekoälyasetuksen taloudellisista vaikutuksista ei ole joko tehty tai niitä ei ole käytettävissä.

Totean, että ajantasaisten ja informatiivisten vaikutustenarviointien puuttuessa on hyvin vaikeaa ennakoida asetuksen toimeenpanon taloudellisia vaikutuksia. Olisi ollut hyvä, jos esimerkiksi viranomaisten valvontatehtävien välittömien resurssien lisäksi olisi arvioitu, kuinka tekoälyasetuksen toimeenpanon erilaiset skenaariot voisivat vaikuttaa esimerkiksi julkisen hallinnon tai julkisten palvelujen kehittymiseen, hyvinvointialueiden ja kuntien talouteen lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä, kansantalouden tai vaikkapa suomalaisten yritysten kasvupotentiaaliin.

1.4 3. Ohjaus ja neuvonta

Totean lopuksi, että valtion talousarviossa tulisi esittää lisäksi riittävästi taloudellisia resursseja tekoälyjärjestelmien käyttöönottoa koskevaan ohjaukseen ja neuvontaan. Neuvonta, tiedottaminen ja viestiminen ovat usein tehokkain tapa, jolla tekoälyasetuksen voimaantuloon ja soveltamiseen liittyviä pelkoja ja epävarmuuksia säädöksen vaikutuksista saadaan minimoitua. Lisäksi hyvän hallinnon periaatteiden nojalla viranomaisten tulee tiedottaa omilla toimialueillaan asetuksesta ja sen sisällöstä. Toimijoilla on oikeus saada asianmukaista ja ajantasaista tietoa heitä koskevasta sääntelystä.

Anna-Mari Wallenberg

Konsortiojohtaja, STN AIDEMOC (2024-2030)

Kognitiotieteen dosentti, laskennallisten ihmistieteiden yliopistonlehtori

Kognitiotiede, digitaalisten ihmistieteiden osasto

Helsingin yliopisto

sähköposti: anna-mari.wallenberg@helsinki.fi

puhelin: 02 941 29675