



Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=0e252297-c14b-4b6b-a0da-0a35756c9a90>

Lausuntopyyntönumero: VN/17593/2024

Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Tausta

EU:n tekoälyasetuksen ((EU) 2024/1689) tarkoituksena on varmistaa, että markkinoille tuotavat tai käyttöönotettavat tekoälyjärjestelmät eivät vaaranna ihmisten turvallisuutta, terveyttä tai perusoikeuksia. Asetuksen myötä EU:n alueelle luodaan yhtenäiset säännöt tekoälyjärjestelmien tarjoamisesta ja käyttöönotosta. Sääntely keskittyy erityisesti haitallisiin tekoälyn käyttötapauksiin, esimerkiksi haitallisimmat tekoälyn käyttötapaukset kielletään ja suuririskisille tekoälyjärjestelmille asetetaan tiukennettuja vaatimuksia.

Tekoälyasetus astui voimaan 1.8.2024, ja sen soveltaminen alkaa vaiheittain. Asetus on lähtökohtaisesti suoraan sovellettava EU:n jäsenvaltioissa, mutta edellyttää myös täydentävää kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltioiden on 2.8.2025 mennessä nimettävä asetuksen tarkoituksia varten kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja säädettävä asetuksen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista.

Tavoitteet

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna EU:n tekoälyasetus siltä osin kuin kansallinen toimeenpano edellyttää täydentävien säännösten antamista asetuksen 12 kuukauden määräajan puitteissa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Laissa nimettäisiin toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset ja ilmoittamisesta vastaavat viranomaiset. Lisäksi nimettäisiin Liikenne- ja viestintävirasto toimimaan keskitettynä yhteyspisteenä. Laissa säädettäisiin markkinavalvontaviranomaisten toimivallasta määrätä seuraamuksia tiettyjen laissa yksilöityjen asetuksen säännösten rikkomisesta sekä seuraamusmaksulautakunnasta, jolla olisi toimivalta määrätä seuraamusmaksu vakavimmista asetuksen säännösten rikkomisesta. Lisäksi laissa säädettäisiin täydentävästi ilmoitetuista laitoksista.

Eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettua lakia (1137/2016) muutettaisiin siten, että lain soveltamisalaan lisättäisiin laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta ja lakiin lisättäisiin asetuksen nojalla nimetyt viranomaiset markkinavalvonnan toimivaltaisiksi valvontaviranomaisiksi. Tällä varmistettaisiin, että tekoälyjärjestelmiä valvovilla viranomaisilla olisi asetuksen edellyttämät toimivaltuudet. Lakia sakon täytäntöönpanosta (672/2002) muutettaisiin siten, että sen

soveltamisalaan lisättäisiin eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain mukainen seuraamusmaksu. Lakiin Finanssivalvonnasta (878/2008) tehtäisiin tekoälyasetuksen täytäntöönpanon vuoksi tarvittavat muutokset.

Linkit

<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM050:00/2024> - Hankesivu

<https://tem.fi/sv/projekt?tunnus=TEM050:00/2024> - Projektsidan

Liitteet:

[Hallituksen esitys eduskunnalle EUn tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.pdf](#) -

[Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om genomförande av förordningen om artificiell intelligens.pdf](#) -

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

Euroopan perusoikeusvirasto linjaa, että tekoälyn käyttöön EU:ssa sovellettava yleinen perusoikeuskehys koostuu Euroopan unionin perusoikeuskirjasta (perusoikeuskirja) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta. Myös Euroopan neuvoston ja kansainväliset ihmisoikeuksiin liittyvät instrumentit, kuten ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus ja YK:n tärkeimmät ihmisoikeussopimukset on otettava huomioon.

Lisäksi EU:n tietosuojasäännöstö ja EU:n syrjimättömyyttä koskeva lainsäädäntö suojaa perusoikeuksia tekoälyn käytön yhteydessä, ja ne on tarpeellista ottaa vaikutusten arvioinnin oikeudelliseksi kehikseksi.¹

On myönteistä, että toukokuussa 2024 hyväksytty Euroopan neuvoston tekoälyä ja ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota koskeva puiteyleissopimus mainitaan esityksen alussa merkittävänä puitesopimuksena. Sen yhteensopivuus Euroopan unionin oikeuden kanssa on varmistettava myös kansallisessa lainsäädännössä.

Esityksessä on keskitytty lyhyesti vaikutuksen arviointiin koskien kansalaisia ja perus- ja ihmisoikeuksia. Arvioinnissa ei ole erikseen huomioitu lapsiin kohdistuvaa vaikutusarviointia, joka olisi keskeistä, kun arvioidaan lapsen oikeuksien varmistamista. Koko esityksen sisältö olisi tarpeellista arvioida lapsenoikeusnäkökulmasta.

¹ Tienviittoa tulevaisuuteen. Tekoäly ja perusoikeudet.

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-artificial-intelligence-summary_fi.pdf



Lapsen oikeudet yksityisyyteen ja siihen liittyvät kysymykset, kuten myös muut lapsen oikeudet, tulisi huomioida uudessa lainsäädännössä. Tekoälyjärjestelmien valvonnassa ja riskikartoituksessa yksi keskeinen ohjaava tarkastelu tulisi olla lapsivaikutusten arviointi.

Digitaalista ympäristöä ei ole suunniteltu lapsia varten, mutta sillä on nykyajan lasten elämässä yhä merkittävämpi rooli. YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 25 (2021) digitaaliseen ympäristöön liittyvistä lapsen² oikeuksista täsmentää YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59 ja 60/1991)³ velvoitteiden toimeenpanoa. YK:n lapsen oikeuksien komitea valmistelee parhaillaan Yleiskommenttia Nro 27 lasten oikeussuojakeinoista, ja on tarpeen sen valmistuttua myös ottaa se huomioon.

Yleiskommentissa nro 25 (kohta B12-13) YK:n lapsen oikeuksien komitea toteaa, että sopimusvaltioiden tulee varmistaa, että jokaisen lapsen etu harkitaan ensisijaisesti kaikissa digitaalisen ympäristön tarjoamiseen, sääntelyyn, suunnitteluun, hallintaan ja käyttöön liittyvissä toimissa. On otettava huomioon kaikki lasten oikeudet, kuten oikeus hakea, vastaanottaa ja levittää tietoa, oikeus tulla suojelluksi vahingoilta ja oikeus saada näkemyksensä otetuksi huomioon.

Lanzaroten sopimusta valvovan Lanzaroten komitean jäsenvaltiot hyväksyivät 7.10.2024 linjaukset lasten suojelemiseksi seksuaaliväkivallalta uusien teknologioiden ympäristössä.⁴ Nämä ohjeistukset, jotka koskevat myös tekoälyä, on syytä huomioida.

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

Lausuntonne koskien pykälää

Pykälässä 2.5 Komission eettisten ohjeiden mukaan avoimuudella tarkoitetaan, että tekoälyjärjestelmiä kehitetään ja käytetään tavalla, joka mahdollistaa asianmukaisen jäljitettävyyden ja selitettävyyden, ja saa ihmiset tietoisiksi siitä, että he viestivät tai ovat vuorovaikutuksessa tekoälyjärjestelmän kanssa. Käyttönottajille tulee tiedottaa asianmukaisesti kulloisenkin tekoälyjärjestelmän suorituskykyyn liittyvistä valmiuksista ja rajoituksista sekä vaikutuksen kohteena oleville henkilöille heidän oikeuksistaan. On tärkeää huomioida, että Tekoälyjärjestelmien käyttäjiä ovat myös lapset, jolloin on tärkeää, että järjestelmän vaikutuksen kohteena oleville lapsille tiedotetaan heidän oikeuksistaan tavalla, jonka he voivat ymmärtää ikä- ja kehitystasoisesti. Lapsiystävällistä tiedotusta on myös tehtävä eri kielillä.

² YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 25 (2021) digitaaliseen ympäristöön liittyvistä lapsen oikeuksista https://lapsiasia.fi/documents/25250457/38754461/CRC_CGC_25.pdf/ebcdf2d4-f99e-ca3a-a60c-ca8a19717eb6/CRC_CGC_25.pdf?t=1629289243261

³ Yleissopimus lapsen oikeuksista

https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2

⁴ Lanzarote Committee: Declaration on protecting children against sexual exploitation and sexual abuse facilitated by emerging technologies <https://rm.coe.int/declaration-on-protecting-children-against-sexual-exploitation-and-sex/1680b25a78>



Komission eettisten ohjeiden seitsemän periaatetta ovat ihmisen toimijuus ja ihmisen suorittama valvonta, tekninen vakaus ja turvallisuus, yksityisyyden suoja ja datanhallinta, avoimuus, monimuotoisuus, syrjimättömyys ja oikeudenmukaisuus sekä yhteiskunnallinen ja ympäristöön liittyvä hyvinvointi ja vastuuvollisuus.⁵ Nämä eettiset periaatteet eivät kuitenkaan huomioi turvallisuutta, joka on yksi merkittävimmistä lasten kokemista epäkohdista.

Pykälän 2.5.2. mukaan tekoälyjärjestelmien tarjoajilta ja käyttönottajilta vaaditaan henkilöstön riittävää tekoälylukutaitoa. Tekoälyjärjestelmiä käytetään kuitenkin laajasti myös vapaa-ajan kontekstissa ja niitä käyttävät lapset ja nuoret. Myös lasten tekoälylukutaito on erittäin tärkeä varmistaa ja tämä on erityisesti opetussuunnitelman vastuulla.

YK:n lapsen oikeuksien komitea (CRC/C/FIN/CO/5-6) antoi 2.6.2023 Suomen valtiolle suosituksia⁶, joissa kehoitettiin tehostamaan sääntelyä lasten turvallisuuden parantamiseksi digitaalisissa ympäristöissä. Lapsia tulee suojella säädöksillä haitalliselta sisällöltä ja riskeiltä.

Pykälässä 2.5.3. käytetään termiä lapsipornografia. Suosittelemme vahvasti käytettävän lapsen oikeuksia kunnioittavia termejä.⁷ Emme suosittele lapsipornografia-termin käyttöä. Kyseessä on lapseen kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistava materiaali. Lapsipornografia on lapsen oikeuksia rikkova termi. Porno kuuluu aikuisille, perustuu suostumukseen ja on viihdettä. Lapsiin kohdistuva seksuaaliväkivalta on väkivaltaa ja rikos.

Pykälässä 3.6. tekoälyasetuksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia suojelevia viranomaisia koskevassa tekstissä ei ole huomioitu lapsen oikeuksia valvovaa viranomaista.

Riippumatta siitä miten 5.1.1. pykälän mukaan viranomaisvalvonta toteutetaan, on kuitenkin keskeistä, että valvontaviranomaisella on riittävät resurssit ja mahdollisuudet puuttua markkinavalvonnan instrumenteilla tekoälyteknologian aiheuttamiin riskeihin lasten turvallisuudelle ja hyvinvoinnille.

Muut kommentit HE -luonnoksesta

Tekoäly on olennainen osa digitaalista maisemaa. Tekoälyyn perustuvia toimintoja hyödyntäviä palveluja käytetään monissa eri käyttötarkoituksissa, joissa lapset voivat käyttää tietokonetta, kuten tekstinkäsittelyssä, kuva-suodattimissa, ennakoivassa kirjoittamisessa, automaattisessa kuvien ryhmittelyssä, tiedostojen pakkaamisessa ja sosiaalisen median sisällön suosittelujärjestelmissä. Jopa laitteet, joissa käytetään sormenjälki- tai kasvojentunnistusohjelmia, perustuvat tekoälyyn, jotta ne

⁵ Luotettavaa tekoälyä koskevat eettiset ohjeet (AI HLEG)
https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=60426

⁶ YK:n lapsen oikeuksien komitean päätelmät ja suositukset Suomen valtiolle (epävirallinen käännös)
https://um.fi/documents/35732/0/CRC_C_FIN_CO_5-6_fi+%281%29.pdf/f8e9c156-5172-0834-d6c7-201066cbc9f2?t=1691047057189

⁷ ks. Luxembourg Guidelines -suositukset (<https://ecpat.org/wp-content/uploads/2021/05/Terminology-guidelines-396922-EN-1.pdf>)

voidaan avata. Tässä tilanteessa on epäkäytännöllistä pyrkiä estämään lapsia käyttämästä tekoälyyn perustuvia palveluja.

Kasvava riippuvuus yhä kyvykkäämmästä tekoälystä asettaa kuitenkin väistämättä haasteita lasten digitaaliselle turvallisuudelle ja uhkaa heidän oikeuksiaan. Nämä ongelmat johtuvat niiden alustojen suunnitteluvalinnoista, joiden kanssa lapset ovat tekemisissä, sekä tehokkaita tekoälyyn perustuvia työkaluja käyttäviltä haitallisista tai hyväksikäytettäviä käytännöistä ja toimia harjoittavilta tekijöiltä.

Tärkeä huomioitava asia on lapsen oikeus suojeluun. Tekoälyjärjestelmät mahdollistavat lapsiin kohdistuvan väkivallan aivan uudella ja tehokkaasti vahingoittavalla tavalla. Jo nyt on nähtävissä kansainvälisesti tekoälyllä tuotetun, lapsiin kohdistuvaa seksuaaliväkivaltaa todistavan kuvamateriaalin räjähdysmäinen kasvu.⁸ Toisaalta Suomessa on nähtävissä se, kuinka lapset itse luovasti käyttävät tekoälysovelluksia muun muassa kiusaamiseen ja seksuaaliseen ahdisteluun. Lapset ovat myös erityisen herkkiä radikalisoituneiden ääriyhmien propagandalle, mitä tuotetaan deep fake-tekniikan avulla.

Jotta voidaan varmistaa, että lapset voivat käyttää tekoälyä turvallisesti, on olennaisen tärkeää vahvistaa tietosuojaa, valvoa iänmukaista sisällön moderointia ja toteuttaa suojatoimia, joilla estetään emotionaalinen riippuvuus tekoälykumppaneista. Digitaalisen lukutaidon ohjelmia olisi otettava käyttöön, jotta lapset oppisivat tekoälyn vastuullista käyttöä, ja vanhemmille ja kasvattajille on kerrottava riskeistä. YK:n lapsen oikeuksien komitea kannusti viimeisimmissä suosituksissa Suomea parantamaan pyrkimyksiä edistää niin lasten, opettajien kuin perheiden digitaalista lukutaitoa ja taitoja.

Lapsen oikeuksien näkökulmasta on välttämätöntä, että valtiot ja kansalliset lainsäätäjät ottavat huomioon tekoälyn vaikutukset lapsiin, kun niin sanottu EU:n tekoälylaki pannaan täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. On myös olennaisen tärkeää, että lainsäädännön täytäntöönpanoon osoitetaan riittävät resurssit. Lasten turvallisuuden varmistamiseksi tarvitaan selkeää ohjeistusta siitä, miten tekoälyn käyttöä arvioidaan ja toimeenpannaan lapsen oikeuksien näkökulmasta.

Jos organisaationne toimii tiedonhallintalain (906/2019) tarkoittamana tiedonhallintayksikkönä, mitkä ovat näkemyksenne hallituksen esityksen luonnoksen 4.2.6. kappaleeseen ”Tiedonhallinnan muutosvaikutukset” organisaationne koskevan tiedonhallinnan osalta?

Toimiiko organisaationne tai edustamanne yritys tekoälyasetuksen tarkoittamana toimijana, ja jos toimii, millä tavoin katsotte, että asetus ja ehdotettavat lait vaikuttavat organisaatioonne tai yritykseenne?

⁸ Internet Watch Foundation: What has changed in the AI CSAM landscape?

https://admin.iwf.org.uk/media/nadlcb1z/iwf-ai-csam-report_update-public-jul24v13.pdf

