



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 22. marraskuuta 2021  
(OR. en)

---

---

Toimielinten välinen asia:  
2021/0106(COD)

---

---

13802/1/21  
REV 1

LIMITE

TELECOM 413  
JAI 1209  
COPEN 394  
CYBER 288  
DATAPROTECT 254  
EJUSTICE 98  
COSI 221  
IXIM 224  
ENFOPOL 420  
FREMP 260  
RELEX 964  
MI 831  
COMPET 802  
CODEC 1457

## ILMOITUS

---

Lähettäjä: Puheenjohtajavaltio  
Vastaanottaja: Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto

---

Kom:n asiak. nro: 8115/20

---

Asia: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälysäädös) ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta  
– Tilanneselvitys

---

## I JOHDANTO

1. Komissio hyväksyi 21. huhtikuuta 2021 ehdotuksen asetukseksi tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälysäädös)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Asiak. 8115/21.

2. Komission ehdotuksen, joka perustuu SEUT 16 ja 114 artiklaan, tavoitteena on varmistaa, että unionin markkinoille saatetut ja unionissa käytetyt tekoälyjärjestelmät ovat turvallisia ja noudattavat perusoikeuksia ja unionin arvoja koskevaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, jotta voidaan varmistaa oikeusvarmuus tekoälyyn investoimisen ja sen kehittämisen edistämiseksi, parantaa perusoikeuksia ja turvallisuutta koskevan voimassa olevan lainsäädännön valvontaa ja tehokasta täytäntöönpanoa, sekä helpottaa sisämarkkinoiden kehittämistä laillisille, turvallisille ja luotettaville tekoälysovelluksille samalla kun estetään markkinoiden pirstaloituminen.
3. Euroopan parlamentti on ilmoittanut, että sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO) käsittelee asiaa. IMCO nimesi esittelijäksi Brando BENIFEIn (S&D, Italia). Lopullista päätöstä asian jakamisesta parlamentin valiokuntien välillä ei ole vielä tehty.
4. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ja Euroopan alueiden komitea kuultiin ehdotukseen liittyen ja näille toimielimille lähetettiin viralliset lausuntopyyntöt 15. kesäkuuta 2021 ja 24. kesäkuuta 2021. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea toimitti ehdotusta koskevan lausuntonsa 22. syyskuuta 2021<sup>2</sup>. Euroopan alueiden komitean lausuntoa odotetaan.
5. Euroopan keskuspankilta pyydettiin lausuntoa ehdotuksen tietyistä osista, jotka kuuluvat sen toimivaltaan tai sen vastuualueisiin. Neuvosto lähetti virallisen pyynnön 3. marraskuuta 2021, ja lausuntoa odotetaan.
6. Euroopan tietosuojaneuvosto ja Euroopan tietosuojavaltuutettu antoivat 18. kesäkuuta 2021 yhteisen lausunnon<sup>3</sup> ehdotuksesta.

---

<sup>2</sup> [Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä \(tekoälynsäädös\) ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta.](#)

<sup>3</sup> [Euroopan tietosuojaneuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun yhteinen lausunto 5/2021.](#)

## II KÄSITTELY NEUVOSTOSSA

7. Neuvostossa ehdotusta on käsitelty televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmässä. Televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmä aloitti ehdotuksen käsittelyn Portugalin puheenjohtajakaudella useassa huhti-kesäkuussa 2021 pidetyssä kokouksessa. Lisäksi puheenjohtajavaltio Portugali järjesti 8. kesäkuuta 2021 erityisen työpajan, jonka tarkoituksena oli esitellä jäsenvaltioille tiettyjä ehdotetun tekoälysäädöksen keskeisiä sääntelyvaihtoehtoja ja rakenneosia ja keskustella niistä jäsenvaltioiden kanssa.
8. Ehdotuksen analysointia jatkettiin televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmässä Slovenian puheenjohtajuuskaudella 6. heinäkuuta, 7. ja 21. syyskuuta, 5., 12. ja 26. lokakuuta sekä 9. ja 16. marraskuuta pidetyissä kokouksissa. Näissä kokouksissa komissio esitteli asetusehdotuksen koko tekstin yksityiskohtaisesti ja valtuuskunnat kävivät alustavia keskusteluja. Puheenjohtajavaltio Slovenia järjesti lisäksi viisi verkkotyöpajaa 15. heinäkuuta, 31. elokuuta, 20. ja 27. syyskuuta sekä 7. lokakuuta. Työpajat oli tarkoitettu kansallisille asiantuntijoille ja niissä käsiteltiin samoja tekoälysäädöksen liittyviä asioita kuin televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmän kokouksissa aiemmin. Niiden tarkoituksena oli tarjota mahdollisuus yksityiskohtaisemmille ja perusteellisemmille keskusteluille ja kysely- ja vastaustilaisuuksille televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmässä pidetyissä esityksissä käsitellyistä aiheista.
9. Televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmän jäsenten laatiman analyysin lisäksi 30. syyskuuta järjestettiin erityinen työpaja tarkoituksena tutkia tarkemmin ehdotuksen vaikutuksia oikeus- ja sisäasioiden alalla. Työpaja oli jatkotoimi oikeus- ja sisäasiainministerien epävirallisessa kokouksessa 17.–18. heinäkuuta 2021 käydyille keskusteluille tekoälysäädösehdotuksesta. Työpaja oli tarkoitettu sekä oikeus- ja sisäasioiden että televiestintäalan asiantuntijoille. Näissä keskusteluissa keskityttiin tekoälyjärjestelmän määritelmään, ehdotuksen tosiasialliseen vaikutukseen oikeus- ja sisäasioiden alalla menettelyjen sekä tuotteiden ja palvelujen hinnan ja saatavuuden osalta erityisesti suuren riskin luokissa niihin kuitenkin rajoittumatta, sekä tekoälyjärjestelmien käyttöön lainvalvontatarkoituksia varten, erityisesti kun on kyse reaaliaikaisen biometrisen etätunnistuksen käytöstä julkisissa tiloissa.

10. Puheenjohtajavaltio Slovenia järjesti 15. lokakuuta 2021 puoli päivää kestäneen televiestintäministerien epävirallisen neuvoston istunnon, jossa käsiteltiin yksinomaan ehdotusta tekoälysäädökseksi. Istunto pidettiin videokonferenssina ja sen päätarkoitus oli antaa poliittista ohjausta käynnissä oleville teknisen tason keskusteluille. Ministerit vahvistivat kannattavansa horisontaalista ja ihmiskeskeistä lähestymistapaa tekoälyn säätelyyn ja korostivat, että tämän asetuksen ansiosta EU voi nousta johtavaan asemaan alan standardien asettamisessa. He kuitenkin totesivat, että lukuisat kysymykset vaativat vielä työtä, erityisesti liittyen soveltamisalaan, määritelmiin, suuririskisten tekoälysovellusten tarkkojen ja teknisesti mahdollisten vaatimusten asettamiseen sekä sen varmistamiseen, että uusi järjestelmä ei aiheuta liiallista hallintotaakkaa etenkin pk- ja startup-yrityksille ja ottaa asianmukaisesti huomioon alakohtaiset erityispiirteet.
11. Puheenjohtajavaltio Slovenia pyysi 5. lokakuuta 2021 televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmään kuuluvilta valtuuskunnilta kirjallisia kommentteja ja tekstiehdotuksia ehdotetun asetuksen 29 ensimmäisen artiklan osalta, jotta voitaisiin aloittaa työ ehdotusta koskevan ensimmäisen ja osittaisen kompromissitekstin osalta. Pyynnön jälkeen 18 jäsenvaltiota toimitti kirjalliset kommenttinsa.
12. Valtuuskunnilta saatujen kirjallisten vastausten pohjalta sekä ottaen huomioon neuvostossa käytyjen keskustelujen annin puheenjohtajavaltio Slovenia laati ensimmäisen ja osittaisen kompromissiehdotuksen ja [*esitteli sen valtuuskunnille televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmän kokouksessa 30. marraskuuta 2021*]. Puheenjohtajavaltio Slovenian osittaisessa kompromississa käsiteltyjen keskeisimpien osa-alueiden kuvaus:
- a) **Soveltamisala**
13. Ehdotuksen soveltamisalaa on selkeytetty. Tärkein muutos on nimenomainen viittaus siihen, että kansallinen turvallisuus jätetään tämän ehdotetun asetuksen ulkopuolelle. Tämä noudattaa SEU 4 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.

14. Samoin on täsmennetty, että tekoälysäädöstä ei saisi soveltaa tekoälyjärjestelmiin ja niiden tuotoksiin, joita käytetään yksinomaan tutkimusta ja kehittämistä varten.

**b) Määritelmät**

15. Kompromissitekstissä useita määritelmiä on hienosäädetty ja uusia määritelmiä on lisätty. Erityisesti tekoälyjärjestelmän määritelmää on rajattu paremman oikeudellisen selkeyden varmistamiseksi ja jotta kuvataan paremmin, mitä tekoälyjärjestelmällä tarkoitetaan tekoälysäädöksen soveltamista varten. Määritelmään on lisätty nimenomainen maininta siitä, että jokaisen tällaisen järjestelmän olisi kyettävä oppimisen, päättelyn tai mallintamisen avulla määrittämään, miten saavuttaa tietyt ihmisen määrittelemät tavoitteet. Tällä muutoksella on myös tarkoitus estää se, että ehdotetun asetuksen soveltamisalaan sisällytetään perinteisempiä ohjelmistojärjestelmiä, joita ei tavallisesti pidetä tekoälynä. Tämän muutoksen vuoksi liitteessä I olevaa luetteloa tekniikoista ja lähestymistavoista on myös hiottu, jotta voidaan varmistaa parempi selkeys siitä, mitkä järjestelmät kyseinen määritelmä kattaa.
16. Lisäksi erilaisia säänneltyjä toimijoita koskevia määritelmiä on parannettu (esim. tarjoaja, käyttäjä, valtuutettu edustaja) tai lisätty (esim. valmistaja), jotta niiden roolit ja velvoitteet tekoälyn arvoketjussa voidaan selittää paremmin. Lisäksi biometriikkaan liittyviä määritelmiä on hienosäädetty vastaaviin säännöksiin tehtyjen muutosten mukaisesti.

**c) Kielletyt tekoälyyn liittyvät käytännöt**

17. Kiellettyjen tekoälyyn liittyvien käytäntöjen osalta kompromissiteksti sisältää myös yksityisiä toimijoita koskevan laajennetun kiellon tekoälyn käytölle kansalaisten pisteyttämistä varten, jotta tätä käytäntöä ei rajata vain julkiseen sektoriin.
18. Mitä tulee reaaliaikaisen biometrisen etätunnistuksen käyttöön julkisissa tiloissa lainvalvontaviranomaisten toimesta, on selkeytetty, että tällaisia järjestelmiä voisivat käyttää myös muut toimijat, jotka toimivat lainvalvontaviranomaisten puolesta. Lisäksi on laajennettu niitä tarkoituksia, joita varten lainvalvontaviranomaisille olisi sallittava reaaliaikaisen biometrisen etätunnistuksen käyttö julkisissa tiloissa, sekä asiaan liittyvää lupamenettelyä.

19. Lisäksi säännöstä, joka kieltää jonkin tietyn ihmisryhmän haavoittuvuuksia hyödyntävien tekoälyjärjestelmien käytön, on muutettu ja se kattaa nyt myös henkilöt, jotka ovat haavoittuvassa asemassa sosiaalisen tai taloudellisen tilanteensa takia.

**d) Suuririskisten tekoälyjärjestelmien luokittelu**

20. Suuririskisten tekoälyjärjestelmien luokittelun sääntöjä koskevat säännökset on tarkistettu perusteellisesti, jotta voidaan varmistaa tekstin parempi oikeudellinen selkeys ja luettavuus. Lisäksi liitteessä III oleva luettelo suuririskisten tekoälyjärjestelmien aloista ja käyttötapauksista on tarkistettu ja sitä on laajennettu kattamaan digitaalinen infrastruktuuri ja ympäristönsuojelu. Lainvalvonta-alan suuririskisten käyttötapauksien osalta luettelosta on poistettu rikosanalyysi ja suuren riskin luokkaan kuuluvien, "syvävääreännösten" tunnistamiseen käytettävien järjestelmien joukkoa on rajattu.
21. Lisäksi on lisätty uusi otsikko sellaisia tilanteita varten, joissa tekoälyjärjestelmää voidaan käyttää useisiin eri tarkoituksiin (yleistä tarkoitusta varten oleva tekoälyjärjestelmä) ja joissa yleistä tarkoitusta varten oleva tekoälyteknologia saatetaan integroida toiseen järjestelmään ilman, että yleistä tarkoitusta varten olevan tekoälyjärjestelmän tarjoajalla on mahdollisuutta tai vain vähän mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, että asetuksen velvoitteita noudatetaan. Ehdotettu uusi artikla selventää, että toimija, joka määrittelee käyttötarkoituksen yleistä tarkoitusta varten olevalle tekoälyjärjestelmälle ja saattaa sen markkinoille tai asettaa sen käyttöön kyseistä tarkoitusta varten, olisi katsottava tarjoajaksi.
22. Mitä tulee 7 artiklassa tarkoitettuihin liitteen III muuttamisen edellytyksiin, tällaisten muutosten kriteerejä on päivitetty paremman oikeudellisen selkeyden varmistamiseksi.

**e) Siirretyn säädösvallan käyttäminen**

23. Säännöksiä, jotka koskevat mahdollisuutta päivittää liitteessä I määriteltyjen tekoälyyn liittyvien tekniikoiden ja lähestymistapojen luetteloa, sekä säännöksiä, jotka koskevat liitteessä III olevan suuririskisten tekoälyjärjestelmien luettelon päivittämistä delegoiduilla säädöksillä, on selkeytetty merkittävästi, ja komissio raportoi tällaisten muutosten tarvetta koskevasta arviosta säännöllisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

### III TÄRKEIMMÄT RATKAISEMATTA OLEVAT KYSYMYKSET

24. Niiden kysymysten lisäksi, jotka on käsitelty suoraan kompromissiehdotuksessa ja esitetty edellä, puheenjohtajavaltio Slovenia on todennut seuraavat seikat mahdollisesti monimutkaisemmiksi kysymyksiksi, jotka vaativat tarkempaa analyysia ehdotuksesta vielä käytävissä keskusteluissa:

#### a) Suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevat vaatimukset

25. Useat valtuuskunnat ovat tuoneet esille, että ehdotuksen III jakson 2 luvussa esitetyt vaatimukset suuririskisille tekoälyjärjestelmille ovat joskus hieman epäselvät, ja ne olisi määriteltävä paremmin. Jotta vaatimusten noudattaminen olisi yrityksille vähemmän raskasta, olisi annettava käytännön ohjausta siitä, miten niitä voi noudattaa, esimerkiksi laadun ja sopivuuden suhteen dataa koskevien vaatimusten osalta, sekä sopivasta läpinäkyvyydestä käyttäjille annettavan tiedon osalta. Keskinäiset suhteet ehdotuksessa suuririskisille tekoälyjärjestelmille asetettujen vaatimusten ja tulevaisuuden asiaankuuluvien standardien välillä nostettiin myös esille asiana, josta on vielä jatkettava keskustelua. On myös tärkeää ottaa huomioon, että osaa 2 luvussa esitetyistä vaatimuksista pidetään liian ankarina. Useimmissa tapauksissa vaikuttaa olevan mahdotonta toteuttaa esimerkiksi vaatimus siitä, että koulutus-, validointi- ja testausdatajoukkojen olisi oltava virheettömiä ja täydellisiä. Moni valtuuskunnista korosti, että vaikka tämän olisi oltava asian laita niin pitkälti kuin mahdollista, sen ei pitäisi olla ehdoton vaatimus.

#### b) Tekoälyn arvoketjun erilaisten toimijoiden vastuut

26. Useat jäsenvaltiot totesivat, että suurin osa tekoälyssäädöksessä esitetyistä velvoitteista ja edellytyksistä kohdistuu tekoälyjärjestelmien tarjoajiin. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että tekoälyjärjestelmiä kehitetään ja jaetaan monimutkaisissa arvoketjuissa, joissa eri toimijoiden rajat eivät aina ole selkeitä, voi olla tarpeen arvioida uudelleen vastuiden ja roolien jakautumista, jotta tekoälyjärjestelmän suunnittelun, markkinoille saattamisen tai hallinnoimisen todellisuus huomioidaan paremmin.

c) **Säännösten noudattaminen ja täytäntöönpano**

27. Huolta herätti myös se, että ehdotetun tekoöllysäädöksen noudattamista koskeva kehys on liian monimutkainen, mikä aiheuttaisi yrityksille merkittävän hallinnollisen taakan ja kuluja. Siinä missä suuret yritykset voivat mahdollisesti kattaa tällaiset kulut, pienemmillä tekoöljyjärjestelmiä kehittäville yrityksillä ei välttämättä aina ole valmiuksia tai resursseja käsitellä vaatimusten asetusehdotuksen säännösten noudattamisesta johtuvaa merkittävää rasitetta. Tässä yhteydessä useat jäsenvaltiot totesivat, että yleistä noudattamista koskevaa kehystä olisi yksinkertaistettava ja selkeytettävä, ja että tarvittaisiin lisää tukitoimenpiteitä, erityisesti pk- ja startup-yrityksille, jotta ne voisivat säilyttää kilpailukykyänsä. Täytäntöönpanotoimista käydyissä keskusteluissa kävi ilmi, että tekoöllysäädöksessä tällä hetkellä ehdotetut seuraamukset voiva olla liiallisia pk- ja startup-yrityksille ja asettaa ne epäedulliseen asemaan suuriin yrityksiin verrattuna, jotka voivat kattaa tällaiset taloudelliset vaikutukset helpommin.

d) **Suhde muuhun lainsäädäntöön**

28. Useat valtuuskunnat korostivat, että on tehtävä lisää työtä ehdotetun tekoöllysäädöksen yhdenmukaisuuden ja synergioiden varmistamiseksi EU:n yleisen lainsäädäntökehyksen kanssa. Asetuksessa olisi eriteltävä nykyiset vaatimukset, joita asetetaan yleisessä tietosuojasetuksessa, direktiivissä lainvalvontatarkoituksessa käsiteltävien henkilötietojen suojasta, uudessa lainsäädäntökehyksessä ja muussa alakohtaisessa lainsäädännössä, kuten yleistä tuoteturvallisuutta koskevassa asetuksessa, ja joita nykyisten tekoöljyjärjestelmien on jo noudatettava, sekä perustuttava niihin. Jäsenvaltiot ilmaisivat huolensa siitä, että jos näin ei tehdä, syntyy riski, että tekoölyn arvoketjun eri toimijoihin voisi kohdistua ristiriitaisia velvoitteita. On tarpeen poistaa kaikki mahdolliset oikeudelliset erot, jotta voidaan minimoida noudattamatta jättämisen riskit ja edistää täytäntöönpanotoimia.

**IV LOPUKSI**

29. Pysyvien edustajien komiteaa pyydetään hyväksymään tämän tilanneselvityksen toimittaminen neuvostolle.