OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Niklas Vainio

Lausunto
7.6.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

U 28/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act)

E 62/2021 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto: Tiedonanto eurooppalaisesta lähestymistavasta tekoälyyn

Asetusehdotuksen lähtökohdista ja soveltamisalasta

U-kirjelmä koskee Euroopan komission ehdotusta tekoälyä koskevaksi asetukseksi. Oikeusministeriö on osallistunut kirjelmän laatimiseen.

Asetusehdotuksessa ehdotetaan yhdenmukaisia sääntöjä korkean riskin tekoälyjärjestelmien markkinoille saattamisessa, käyttöönotossa ja käytössä. Sääntelyä porrastettaisiin kiellettyihin, korkean riskin ja matalan riskin järjestelmiin. Korkean riskin järjestelmiin liittyisi asetusehdotuksessa täsmennettyjä velvoitteita muun muassa laadunhallintaa, dokumentointia, rekisteröimistä ja vaatimuksenmukaisuuden arviointia koskien. Järjestelmän käyttäjillä, jollaisia olisivat esimerkiksi järjestelmää toiminnassaan käyttävät viranomaiset, olisi velvollisuus käyttää järjestelmiä käyttöohjeiden mukaisesti ja ilmoittaa havaituista riskeistä. Riskitilanteissa järjestelmän käyttö olisi lopetettava.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Kuten U-kirjelmästäkin ilmenee, ehdotetulla sääntelyllä olisi merkittäviä kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Tekoälyyn liittyy erityisesti yhdenvertaisuuteen ja henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Asetusehdotuksen perusratkaisu toteuttaa suhteellisuusperiaatetta ja on siten oikeansuuntainen. Perus- ja ihmisoikeussuojan toteutumisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että mahdollisen sääntelyn soveltamisala on kattava ja määritelty selvästi. Ehdotukseen sisältyvä tekoälyn määritelmä nojaa vaikeatulkintaiseen luetteloon tekoälyksi katsottavista tekniikoista. Korkean riskin järjestelmien määrittely puolestaan nojaa asetusehdotuksen liitteen III luetteloon, jonka mukaan korkean riskin järjestelmänä pidettäisiin muun muassa järjestelmiä, joiden perusteella määritetään oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja niihin liittyviin palveluihin (public assistance benefits and services). Luettelon ulkopuolelle jäisivät monet muut julkiset palvelut ja etuudet ja esimerkiksi verotus. Soveltamisalaan liittyy siten tietynlaista pistemäisyyttä ja ennakoimattomuutta. Soveltamisalaa on tärkeä arvioida vielä uudestaan ja tarkentaa. Esitykseen sisältyy komissiolle delegoitua toimivaltaa, jolla olisi oma merkityksensä soveltamisalan määrittelylle. Delegoidun toimivallan laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on tarpeen vielä arvioida.

Ehdotuksen mukaan tietyt tekoälyyn perustuvat käytännöt kiellettäisiin (artikla 5). Kieltojen voi ainakin suurelta osin arvioida kohdistuvan käytäntöihin, jotka puuttuvat syvällisesti keskeisiin perusoikeuksiin kuten itsemääräämisoikeuteen, syrjinnän kieltoon ja yksityiselämän suojaan. Ehdotuksen heikkoutena on, että kielto koskee näitä käytäntöjä vain silloin, kun niiden toteuttamisessa käytetään tekoälytekniikoita. Syytä on myös huomata, että kieltoja koskeva säännös on laadittu ehdottomaksi eli jäsenvaltio ei voisi säätää siitä poikkeusta edes viranomaistoiminnassa.

Asetusehdotuksen 53 artiklaan sisältyvä ”sääntelyhiekkalaatikoita” (regulatory sandboxes) koskeva menettely vaikuttaisi sallivan mahdollisesti pitkällekin meneviä poikkeuksia sääntelyn soveltamisalaan viranomaispäätöksellä. Tämä tarkoittaisi, että eri toimijoilla olisi eri velvollisuudet ja näiden toimijoiden tuottamien tekoälyjärjestelmien kohteena olevien henkilöiden oikeusasema olisi erilainen. Kuten U-kirjelmässäkin todetaan, on tärkeää, että sääntelyn soveltamisalasta ja toimijoiden velvoitteista sekä

niistä tehtävien poikkeusten edellytyksistä säädetään tarkkarajaisesti perussäädöksessä ja sääntelyssä turvataan toimijoiden yhdenvertaisuus.

Valvontaa ja viranomaisia koskeva sääntely

Perus- ja ihmisoikeussuojan toteutumisen kannalta on tärkeää, että sääntelyssä määritellään selkeästi valvovien viranomaisten tehtävät ja toimivalta. Jatkovalmistelussa tulee huolellisesti arvioida sääntelyn suhde tietosuoja-asetukseen, rikosasioiden tietosuojadirektiiviin ja yhdenvertaisuussääntelyyn sekä tietosuojavaltuutetun, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja ehdotettujen uusien viranomaisten välinen tehtävän- ja toimivallanjako. Koska valittu sääntelystrategia nojautuu korkean riskin tilanteiden osalta suurelta osin omavalvontaan sekä viranomaisten jälkikäteiseen valvontaan, asetuksen täytäntöönpanossa olisi varmistuttava siitä, että viranomaisresurssit ovat riittävät asetuksen korkeatasoiseen ja tehokkaaseen valvontaan.

Siltä osin kuin ns. ilmoitetuille laitoksille annettaisiin tarkastustehtäviä (artikla 33), kyseessä voi olla perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle. Sääntelyn asianmukaisuudesta tästä näkökulmasta on varmistuttava jatkovalmistelussa.

Ehdotetun säännöksen perusteella voitaisiin määrätä merkittävän suuruisia hallinnollisia sanktioita (artikla 71). Säännösehdotukseen on sisällytetty kriteerejä sanktion määräämisen oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi. Sanktioiden kohdentumisen täsmällisyydestä eri toimijoihin on varmistuttava ja jäsenvaltioille jäävän liikkumavaran säilymisestä on tärkeää huolehtia. Erityisesti huomionarvoista on se, että Suomessa ei tällä hetkellä voida esimerkiksi tietosuojalainsäädännön nojalla määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille.

Tietojen luottamuksellisuus

Asetusehdotuksen mukaan valvontaviranomaisten ja ilmoitettujen laitosten tulisi kunnioittaa saamiensa tietojen luottamuksellisuutta (artikla 70). Eh-

dotetun säännöksen kirjoittamistapa viittaa tietojen lähtökohtaiseen salassapitoon. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjat ovat pääsäännön mukaan julkisia ja julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömistä syistä. Jatkovalmistelussa tulisi varmistua siitä, että säännökseen sisältyy riittävä kansallinen liikkumavara sen suhteen, miten julkisuutta ja salassapitoa arvioidaan.

Ehdotuksen suhde kansallisiin lainvalmisteluhankkeisiin

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä. Työryhmän rinnalla toimii valtiovarainministeriön asettama työryhmä, jossa valmistellaan viranomaisten tietojärjestelmiä koskevaa sääntelyä. Työryhmien tulee yhdessä valmistella luonnos hallituksen esitykseksi vuoden 2021 loppuun mennessä.

Komission esittämän tekoälyasetuksen suhdetta automaattisen päätöksenteon yleislainsäädäntöön on vaikea tässä vaiheessa arvioida tarkasti edellä mainituista soveltamisala- ja määritelmäongelmista johtuen. Vaikuttaa mahdolliselta, että ainakin laveasti tulkittuna osa hallinnon tämänhetkisestä automaatiosta (esimerkiksi Kansaneläkelaitoksessa) kuuluisi asetuksen soveltamisalaan, osa taas ilmeisesti ei (esimerkiksi Verohallinto). Myös sellainen tulkinta on mahdollinen, että viranomaisissa tyypillisesti käytetty ns. päätösautomaatio ei kuuluisi ehdotetun tekoälymääritelmän alaan, jolloin sääntely ei tulisi lainkaan sovellettavaksi.

Aikataulunsa puolesta kansallisen yleislain olisi tarkoitus valmistua ennen kuin ehdotettu tekoälyasetus olisi voimassa. Työryhmät seuraavat tekoälyasetusehdotuksen valmistelua ja ottavat ehdotukseen sisältyvät ratkaisut valmistelussa huomioon.

Komission ehdotuksen valossa korkean riskin järjestelminä pidettäisiin muun muassa luottoluokituksen järjestelmiä. Kansallisesti automatisoidusta luottokelpoisuuden arvioinnista säädetään luottotietolain 16 §:ssä. Oikeusministeriössä on meneillään lainvalmisteluhanke, jossa kyseisiä

säännöksiä on tarkoitus täsmentää ja täydentää tietosuoja-asetuksen edellyttämillä suojatoimilla.

Komission tiedonanto

Oikeusministeriöllä ei ole lausuttavaa tekoälyn eurooppalaista lähestymistapaa koskevasta komission tiedoksiannosta.