Oikeusministeriö NEUVOSTORAPORTTI OM2021-00266

ESI Aittoniemi Eeva(OM) 07.09.2021
JULKINEN

Asia
EU/OSA/Epävirallinen oikeusministerikokous 16.7.2021

Kokous
Epävirallinen oikeus- ja sisäministerikokous 16.07.2021

Kokouksessa käytiin keskustelua komission keväällä antamasta tekoälyä koskevasta asetusehdotuksesta oikeusalan näkökulmasta. Lisäksi kokouksessa keskusteltiin lapsiystävällisen oikeuden keskeisistä elementeistä, ja erityisesti skandinaavisen Barnahus-mallin edistämisestä. Kokouksen työlounaan aiheena oli digitaaliseen jäämistöön liittyvät kysymykset. Kokous järjestettiin EU-puheenjohtajamaa Sloveniassa.

1.Tekoälyä koskevan asetusehdotuksen oikeudelliset aspektit (*PJ:n keskusteluasiakirja Justice Aspects of Artificial Intelligence Act*)

PJ esitteli keskusteluasiakirjan, jossa käydään läpi komission 21.4.2021 julkaisemaan asetusehdotukseen sisältyviä oikeusalan kannalta relevantteja seikkoja ja artikloja. Keskusteluasiakirjassa jäsenvaltioille esitetään asetusehdotukseen liittyviä kysymyksiä sekä oikeudenhoidon prosessien että perusoikeuksien suojan näkökulmasta.

Komissio esitteli asetusehdotustaan. Ehdotuksen tavoitteena on suojella perusoikeuksia ja kansalaisten turvallisuutta, sekä luoda AI-järjestelmien sisämarkkinat. Ehdotus perustuu riskiperusteiseen lähestymistapaan, ja komission ehdotuksessa identifioidaan tiettyjä korkean tason riskin järjestelmiä, ml. tietyt oikeuslaitoksissa käytettävät AI-järjestelmät. Näihin kohdistetaan sääntelyllä tiettyjä pakollisia vaatimuksia. Kokonaan kiellettäviin tekoälykäytänteisiin asetusehdotuksessa kuuluu reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttö lainvalvontatarkoituksiin julkisesti käytettävissä tilanteissa, tiettyjä poikkeustilanteita lukuun ottamatta ja tiettyjen suojatoimien toteutuessa. Näihin suojatoimiin kuuluu oikeusviranomaisen antama lupa. KOM nosti esiin myös valvontaviranomaisten merkityksen; näillä on pääsy kaikkeen korkean tason AI-järjestelmiä koskevaan dokumentaatioon.

EU:n perusoikeusviraston (EU FRA) johtaja arvioi komission ehdotusta viraston näkökulmasta. Viraston puheenvuorossa mm. korostettiin, että tekoäly on jo osoittautunut erittäin hyödylliseksi COVID19-pandemiankin aikana. Puheenvuorossa tuotiin kuitenkin esiin myös tiettyjä viraston identifioimia huolia, ja nostettiin esiin, että vaikutukset marginalisoituihin ryhmiin voi korostua. Perusoikeusvirasto kertoi tehneensä tekoälyä koskevaa selvitystyötä jo pitkään, ja sitä on tehty yhteistyössä AI:n käyttäjien kanssa. Virasto totesi toivottavansa komission ehdotuksen tervetulleeksi, ja pitävänsä sen sääntelyarkkitehtuuria vakuuttavana. Virasto esitti myös näkemyksiään oikeuslaitosten käyttämistä järjestelmistä sekä biometristen etätunnistusjärjestelmien tietyn käytön kieltämisestä, ja lainvalvonnassa käytettävästä tekoälystä, sekä muista AI-asetusehdotuksen yksityiskohdista. Lopuksi virasto kiinnitti huomiota, että on valvottava myös muiden perusoikeuksien kuin tietosuojan ja yksityisyyden suojan toteutumista. Korosti myös tehokkaiden oikeussuojakeinojen merkitystä.

EP LIBE-komitean puheenjohtaja viittasi LIBE:n 20.6.2021 hyväksymään raporttiin ja totesi, että LIBE-valiokunta tunnistaa AI:n käytön hyödyt rikostorjunnalle, mutta korostaa myös riskejä. Pitää kieltää profilointi ja pisteytys. Tukee komission esitystä kieltää reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttö lainvalvonnassa. Kiinnitti huomiota myös sähköisen rajavalvonnan järjestelmään, ja tätä tulee seurata tarkkaan. Nosti esiin digitaalisten oikeuksien suojelun, esim. Espanjassa on jo hyväksytty digitaalisten oikeuksien peruskirja. Korosti suojatoimien ja oikeussuojakeinojen merkitystä, tarvitaan harmonisoidut säännöt perusoikeuksien suojaamiseksi. Kiinnitti erityistä huomiota Euroopan tietosuojaneuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun 21.6.2021 antamaan yhteiseen lausuntoon.

EP JURI-komitean puheenjohtaja viittasi komitean vuonna 2017 valmistelemaan päätöslauselmaan tekoälystä ja robotiikasta. Tämän jälkeen komitea on antanut vielä neljä raporttia, joista PJ nosti esiin raportin tekoälystä ja etiikasta. Eettiset periaatteet AI:n käytölle tarvitaan erityisesti siksi, että tekoäly voi oppia itsekseen. Ei riitä, että sanotaan, että perusoikeuksien kunnioittaminen on varmistettava, on myös varmistettava, että tekoälyä käytetään eettisesti. Pitää oikeusalan näkökulmasta keskeisenä asetusehdotuksen elementtinä artiklaa 5 kielletyistä tekoälykäytänteistä. Piti tärkeänä tarkastella sekä rikosprosessia että siviili- ja hallinnollista prosessia.

Asiasta käytiin laajaa keskustelua, jossa lähes kaikki jäsenvaltiot käyttivät puheenvuoron. Puheenvuoroissa nousi esiin mm.

-määritelmien selkeys ja tarve lisätä tietoisuutta

-tarve löytää oikea tasapaino; tekoälyn hyödyntäminen suhteellisuusperiaatetta, yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa kunnioittaen

-vanhaan oikeuskäytäntöön mahdollisesti liittyvä asenteellisuus

-riittävät oikeussuojakeinot

-yhteensopivuus yleisen tietosuoja-asetuksen (gdpr) kanssa

-tarve erotella AI:n käyttö autonomisiin prosessuaalisiin päätöksiin ja AI:n käyttö tukitoimiin.

-laillisuusperiaate, sääntelyn laatu ja transparenssi

-tarve välttää AI:n potentiaalisesti syrjiviä ominaisuuksia

-tekoälyn merkittävyys rikostorjunnan näkökulmasta

-tarve huolehtia siitä, että oikeudellisen päätöksen voi aina tehdä vain tuomari

-tekoälyn käyttö vankeinhoitoalalla

-tarve kiinnittää huomiota EUT:n ja EIT:n oikeuskäytäntöön

Jäsenvaltiot kommentoivat myös komission ehdotusta kieltää reaaliaikaisen biometrisen etätunnistusjärjestelmän käyttö lainvalvontakäytössä, mutta yhteistä näkemystä asiasta ei vaikuta vielä olevan, ja asiasta on jatkettava keskustelua. Esiin nousi myös tarve jatkaa keskusteluja kiellettävistä tekoälykäytänteistä, ja monista muista ehdotuksen yksityiskohdista, vaikka komission esitystä yleisesti pidettiinkin hyvänä pohjana jatkokeskusteluille. Keskustelussa viitattiin myös neuvoston aiheesta antamiin päätelmiin vuodelta 2020, sekä EN suositukseen tekoälyn eettisestä käytöstä oikeuslaitoksissa.

Suomi antoi tukensa komission ehdotuksen ihmiskeskeiselle lähestymistavalle, ja EU-tason sääntelylle. On tärkeää varmistaa, että korkeariskinen AI-käyttö on eettisesti kestävää ja perusoikeuksia kunnioittavaa. Kiinnitti huomiota siihen, että KOM ehdotus sisältää vain yhden esimerkin korkean riskitason AI-käytöstä oikeuslaitoksessa. Kaiken kaikkiaan Suomi on vielä analysoimassa komission ehdotusta oikeuskontekstissa, mutta korostaa jo nyt riittävien oikeudellisten suojatakeiden merkitystä. Mitä tulee biometriseen etätunnistamiseen, Suomi hyväksyy jaottelun reaaliaikaiseen ja jälkikäteiseen etätunnistamiseen. Kiinnitti huomiota siihen, että biometrinen etätunnistaminen on tärkeä lainvalvontaviranomaisten väline, koska se on tehokas tapa identifioida vakavasta rikoksesta epäilty. Mitä tulee asetusehdotuksen muihin

perusoikeuselementteihin, Suomi kiinnittää huomiota viranomaisten toteuttaman sosiaalisen pisteytyksen kieltoon, ja lisäksi ehdotus listaa useita julkisen sektorin käyttämiä korkeariskisiä järjestelmiä. Suomi korostaa, että on tärkeää huomioida julkisen sektorin erityinen rooli, ja huolehtia myös hyvän hallinnon periaatteen toteutumisesta.

Puheenvuoron käytti myös eu-Lisa-virasto, joka korosti systemaattisen lähestymistavan tarvetta ja johtavien periaatteiden määrittelyä. Piti myös tärkeänä tarkastella, miten käsitteet kuten subsidiariteetti ja oikeudellinen itsenäisyys suhteutuvat ehdotettuun sääntelyyn. Viittasi tältä osin eu-Lisan ja Eurojustin yhteiseen paperiin. Toi myös esiin tarpeen painottaa tasapainoa teknologian kyvykkyyden ja perusoikeuksien välillä. Piti tärkeänä, että sääntely mahdollistaa AI:n käyttöä mieluummin kuin estää sitä. On myös vahvistettava oikeusalan asiantuntijoiden teknologisia taitoja ja kyvykkyyksiä. On rakennettava luottamusta siihen, että AI avaa mahdollisuuksia parempaan oikeuksiin pääsyyn.

Keskustelun lopuksi komissio toivoi jatkokeskustelua erityisesti hyvistä käytännöistä eli siitä, millaisia AI-välineitä jäsenvaltioissa on jo oikeusalalla käytössä.

2. Lapsiystävällinen oikeus (*PJ:n keskusteluasiakirja Child Friendly Justice*)

Puheenjohtaja esitteli keskusteluasiakirjan, jossa jäsenvaltioille esitetään kysymyksiä siitä, miten EU-tason toimin voitaisiin tukea lapsiystävällistä oikeutta (lasten prosessuaaliset oikeudet, lapsiuhrien suojelu). Lisäksi puheenjohtajan asiakirjassa nostetaan esiin erityisesti Barnahus-malli ja kysymys siitä, miten EU-tasolla voidaan tukea mallin kehittämistä.

Komissio korosti puheenvuorossaan, että kun lapset ovat kosketuksissa oikeusjärjestelmän kanssa, näitä tulee aina käsitellä ensisijaisesti lapsina. Komissio toi esiin, että EU on saanut näissä asioissa paljon aikaan, ja tärkeä tekijä on perusoikeuskirjan artikla 24 lapsen oikeudesta tulla kuulluksi. EU:n lasten oikeuksien strategia korostaa lapsiystävällistä oikeutta. Viranomaisten koulutus on tärkeää. Elokuussa 2022 voimaan tuleva uudistettu Bryssel IIa-asetus antaa lapsille nykyistä parempaa suojaa, ja vahvistaa lapsen oikeutta tulla kuulluksi näissä asioissa. Komissio kiinnitti myös huomiota EU-lainsäädäntöön syytettyjen ja epäiltyjen oikeuksista, tässä sääntelyssä alaikäisiä koskevat tietyt erityisesti suojan takeet. Toi esiin, että alaikäisten kohdalla vankeuden vaihtoehtoja tulisi harkita aina kun se on mahdollista, ja vankiloissa lapset pitäisi erottaa aikuisista. EU-toimissa on tarkasteltu myös lasta rikoksen uhrina. Komissio myös rahoittaa toimivia kehittämismalleja kuten skandinaavisen Barnahus-mallia ja sen levittäminen koko EU:n alueelle. Kiinnitti lopuksi huomiota siihen, että pandemia-ajan raportoidaan lisänneen perheväkivaltaa.

EP JURI-komitean puheenjohtaja korosti komission tavoin lapsen oikeutta tulla kuulluksi ja uuden Bryssel IIa-aetuksen merkitystä. On tärkeää, että vanhemman toteuttamat lapsikaappaukset hoidetaan nopeasti. Tarvitaan myös yleisesti koulutusta lapsen kohtaamisesta oikeus-, lainvalvonta- ja sosiaaliviranomaisille. JURI-komitea on päättänyt laatia raportin lapsen oikeuksista siviili- ja hallinnollisissa menettelyissä. Tämä tulee olemaan hyvä mahdollisuus nostaa esiin myös sovittelun rooli, ml. rajat ylittävä sovittelu perheasioissa.

LIBE-komitean puheenjohtaja viittasi valiokunnan vuonna 2018 antamaan raporttiin, jossa nostettiin esiin huoli lasten oikeuksien toteutumisesta, samoin maaliskuussa 2021 antamaan päätöslauselmaan. Nosti esiin lapset ihmiskaupan uhreina.

Lähes kaikki jäsenvaltiot käyttivät puheenvuoron kertoen toimistaan lapsiystävällisen oikeuden tukemiseksi. Keskustelussa tuotiin esiin mm.

- alaikäisen kuuleminen epäillyn iälle soveltuvassa tilassa. Vankeutta vältetään, ellei vankeus välttämätöntä, ja tällöinkin vankeus mahdollisimman lyhyen aikaa.

-haasteet voivat erota jäsenvaltioittain, joten jäsenvaltiolle on jätettävä liikkumavaraa. Tämä koskee myös Barnahus-mallia.

-joissakin maissa käytössä olevat alaikäisiin liittyviä asioita käsittelevät erityistuomioistuimet, joissa lakimiesten lisäksi myös sosiaalityöntekijöitä ja psykologeja. Lisäksi esiin nousi tarve varmistaa perheasioita käsittelevien tuomareiden riittävä koulutus.

-tarve vaihtaa hyviä käytäntöjä jäsenvaltioiden välillä siitä, mitkä mallit toimivat ja tuottavat tulosta.

-EU-rahoituksen tärkeä rooli Barnahus- mallin kehittämisessä.

-tarve huolehtia lapsikaappauksia koskevan EU-sääntelyn yhdenmukaisesta ja tehokkaasta soveltamisesta.

- lapsia varten räätälöidyt prosessuaaliset reitit. Tarve sille, että rikosprosessi toimii nopeasti silloin, kun kyse on alaikäisestä.

- EU-yhteistyötä on tehostettava myös lapsikaupan torjumiseksi.

- restoratiivisen oikeuden välineet ja sovittelun rooli

Suomi korosti EU-toimien osalta käytännön toimia kuten hyvien käytäntöjen vaihtamista, ja kertoi Suomessa olevan käynnissä useita toimia lasten oikeuksien vahvistamiseksi. Suomi korosti myös, että EU-tasollakin on tärkeää kiinnittää huomiota koko rikosprosessiketjuun, ml. ennaltaehkäisy. On myös tärkeää korostaa restoratiivisen oikeuden kehittämistä. Suomella on hyviä kokemuksia sovittelusta, joka on meillä ollut käytössä hyvin pitkään. Hyviä kokemuksia on saatu myös mallista, jota sovelletaan toistuvasti rikoksia tekeviin nuoriin. Barnahus-mallia toteutetaan Suomessa maanlaajuisesti, ja sillä on vahvaa moniammatillista lisäarvoa. EU voisi tukea jäsenvaltioita tarjoamalla tukea yhteistyölle ja mallin yhteiselle kehittämiselle, samaan tapaan kuin PROMISE Barnahus-verkostossa tehdään.

3.Työlounas: digitaalinen perintö (*PJ:n keskusteluasiakirja Digital inheritance*)

Kokouksen työlounaalla käytiin keskustelua digitaalisesta perinnöstä PJ:n keskusteluasiakirjan pohjalta. Käydyssä keskustelussa aihe todettiin kansalaisten kannalta hyvin tärkeäksi. Osa jäsenvaltioista korosti erityisesti yhteistyötä suurien digipalvelun tarjoajien kanssa, ja tämän yhteistyön koordinointia jäsenvaltioiden kesken. Yksittäiset jäsenvaltiot nostivat esiin myös mahdollisen EU-sääntelyn tarpeen. Keskustelussa korostettiin myös käytännön toimenpiteitä ja viestintää niin, että kansalaiset olisivat tietoisia siitä, miten digitaalisen perinnön kysymyksiin voi varautua ennakolta.

Suomen edustajat
Osastopäällikkö Ari-Pekka Koivisto ja yksikönpäällikkö Eeva Aittoniemi

Asiakirjat
Asiakohdittain

Liitteet

Viite

Asiasanat	oikeus- ja sisäasiat
Hoitaa	**OM, SM, UM**
Tiedoksi	EUE, LVM, STM, TEM, TULLI, VM, VNK