TÄYDENNETTY LAUSUNTO LAKIVALIOKUNNALLE

Asia:
- 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

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä U 28/2021 vp ja E-kirjeestä E 62/2021 vp. Esitän lakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Euroopan unionissa on viime vuosina pyritty kehittämään poliittista tahtotilaa ja sääntelyä tekoälyn hyödyntämiselle yhteiskunnan eri toiminnoissa. Tekoälyn tutkimusta ja sen hyödyntämistä on kehitetty jo pitkään aina 1950-luvulta lähtien. Siten teknologisesta näkökulmasta katsottuna kysymys ei ole uudesta kehityskohteesta. Unionin lainsäädäntö ja kansallinen lainsäädäntömme ei ole kuitenkaan tunnistanut erityiseksi sääntelykohteeksi tekoälyjärjestelmiä ja -sovelluksia, vaikka tekoälymäisiä ominaisuuksia on käytössä erilaisissa laitteistoissa, tietojärjestelmissä ja kulkuneuvoissakin. Tästä syystä sääntelyn kehittämiselle on olemassa perusteensa.

Lakivaliokunnan toimialan näkökulmasta voidaan todeta, että kirjeen E 62/2021 vp pohjana olevassa komission tiedonannossa eurooppalaisesta lähestymistavasta tekoälyn edistämiseen puuttuu tarkastelu, jossa arvioitaisiin hallinnollisen seuraamusjärjestelmän kehittämisen suhdetta rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. Tekoälyjärjestelmien käyttö johtaa väistämättä myös sen arvioimiseen, miten kansalliset rikoksen tunnusmerkit soveltuvat tekoälyjärjestelmien avulla tehtyihin rikoksiin tai mahdollisesti tulevaisuudessa rikoksiin, jotka tekoälyjärjestelmät tekevät autonomisesti.

Sääntelyjärjestelmän tulisi estää sellaisten pitkälle kehittyneiden tekoälyjärjestelmien käyttö, jotka mahdollisesti voisivat itsenäisesti syyllistyä rikokseen. Selvää on, että rikosvastuuseen ei voida asettaa järjestelmää, mutta seuraamusjärjestelmää tulisi arvioida esimerkiksi siten, missä tilanteessa tuomioistuin voisi määrätä rikoksen tehneen tekoälyjärjestelmän tai rikoksen tekovälineenä käytetyn tekoälyjärjestelmän tuhottavaksi. Kysymys on kuitenkin kaiken kaikkiaan globaalista ongelmasta, johon Euroopan unioni ei voi yksin luoda ratkaisuja. Tässä suhteessa komission tiedonannossa lähdetäänkin aivan oikein hakemaan ratkaisuja maailmanlaajuisessa vuoropuhelussa luotettavasta tekoälyn kehittämisestä (tiedonanto kohta 10).

Vastaavalla tavalla tekoälyjärjestelmiä voidaan myös hyödyntää rikosten selvittämisessä, kuten komission tiedonannossakin todetaan. Rikosten ja rikkomusten selvittämisessä tekoälyn hyödyntäminen voi palvella perusoikeuksien toteuttamista, mutta tällaisissa prosesseissa on huolehdittava kaikkien osapuolten perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan toteuttamisesta. Automaattiseen rikkomusten selvittämiseen ja niihin liittyviin oikeusturvakysymyksiin onkin kiinnitetty huomiota muun muassa lakivaliokunnassa automaattista nopeusvalvontaa koskevan sääntelyn yhteydessä (LaVL 9/2018 vp).

Kuten tekoälyn edistämistä koskevassa tiedonannossa todetaan, sisältää tekoälyn käyttö mahdollisuuksia ja riskejä. Keskeisesti riskit liittyvät perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseen tekoälyjärjestelmiä käytettäessä. Eurooppalaisen tietosuojalainsäädännön tarkoituksena on turvata kaikkien perusoikeuksien toteutuminen henkilötietoja käsiteltäessä, joten tässä suhteessa asetusehdotusta voidaan pitää tietosuojasääntelyä täydentävänä tai osin jopa päällekkäisenä. Tekoälyn käyttö voi myös mahdollistaa

perusoikeuksien turvaamisen erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa ihmistyönä tehtävät eri työvaiheet voivat inhimillisten erehdysten vuoksi johtaa perusoikeuksien vaarantumiseen.

Lakivaliokunnan toimialan sääntelyssä tällaisia inhimilliseen virheeseen johtavia prosesseja sisältyy esimerkiksi rikosprosessiin, jossa myös tietojärjestelmät voivat toimia osaltaan virheiden aiheuttajina. Esimerkiksi tuomioistuimien toimittamissa tuomioiden täytäntöönpanoasiakirjoissa ilmenee vuosittain epäselvyyksiä, joita on jouduttu selvittämään Rikosseuraamuslaitoksessa, josta on tehty asiakirjojen tarkistuspyyntöjä takaisin tuomioistuimille. Osa tällaisista epäselvyyksistä, jotka voivat olla laskentavirheitä, voitaisiin poistaa asianmukaisesti suunnitelluilla ja automatisoiduilla tietojärjestelmillä, joissa voi olla myös pitkälle vietyjä tekoälyominaisuuksia.

2. Sääntelyn soveltamisala ja kohde

Asetusehdotuksen sääntelykohteena ovat tekoälyjärjestelmät. Asetusehdotuksen mukaan ’tekoälyjärjestelmällä’ tarkoitetaan ohjelmistoa, joka on kehitetty käyttäen yhtä tai useampaa liitteessä I lueteltua tekniikkaa ja lähestymistapaa ja joka voi tuottaa tiettyjen ihmisen määrittelemien tavoitteiden saavuttamiseksi tuloksia, kuten sisältöjä, ennusteita, suosituksia tai päätöksiä, jotka vaikuttavat ympäristöihin, joiden kanssa järjestelmät ovat vuorovaikutuksessa. Ehdotuksen mukaan määritelmä pyrkii olemaan teknologianeutraali. Määritelmää voidaan pitää kuitenkin varsin epämääräisenä ja se soveltuu hyvin erilaisten tietojärjestelmien toiminnallisuuksiin, joissa ei varsinaisesti edes käytetä tekoälyyn liittyviä toiminnallisuuksia. Määritelmässä esitetty liite ei tuo merkittäviä rajauksia asetuksessa tarkoitetun tekoälyjärjestelmän käsitteeseen. *Nähdäkseni käsitettä tulisi täsmentää olennaisesti siten, ettei sääntely soveltamisala jää valvontaviranomaisten laintulkinnan varaan.*

Tekoälyyn liittyvät sääntelyaloitteet ovat läheisessä suhteessa henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 tarkoituksena on turvata kaikki perusoikeudet henkilötietoja käsiteltäessä. Tekoälyjärjestelmien toiminta perustuu eri tietovarantojen tietojen hyödyntämiseen. Ilman tietovarantojen tietoja tekoälyjärjestelmät eivät käytännössä voi toimia. *Tekoälyjärjestelmissä käsitelläänkin merkittävästi henkilötietoja.*

Tekoälyjärjestelmät voivat olla toiminnallisuuksiltaan sellaisia, että toiminnallisuudet kuuluvat tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädetyn automatisoidun yksittäispäätöstä koskevan kieltosääntelyn piiriin. Tietosuoja-asetuksen 22 (1) artiklan mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Vastaavantyyppinen kieltosäännös on säädetty rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 13 §:ssä, jonka mukaan ”[j]ollei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä”.

Tietosuoja-asetuksen säännös koskee paitsi konkreettisia automaattisesti tehtyjä päätöksiä, mutta myös toiminnallisuuksia, jotka voivat vaikuttaa päätöstä vastaavalla tavalla merkittävästi rekisteröityyn. Tässä suhteessa tekoälyjärjestelmät, jotka käsittelevät henkilötietoja, ovat todennäköisesti tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain tarkoittamia automaattisia päätöksentekojärjestelmiä, jotka kuuluvat tietosuoja-asetuksen sääntelyn piiriin.

Tekoälyasetusehdotuksessa ei ole selkeästi ehdotettu säädettäväksi ehdotetun sääntelyn suhteesta tietosuojasääntelyyn, vaikka asetusluonnoksen perusteluissa (1.2) annetaankin ymmärtää, että sääntelyssä olisi yhdenmukaistettu sääntely muun muassa tietosuojaan. Asetusehdotuksen mukaan ehdotuksella ei rajoiteta yleisen tietosuoja-asetuksen eikä lainvalvontatarkoituksessa käsiteltyjen henkilötietojen suojasta

annetun direktiivin (direktiivi (EU) 2016/680) soveltamista vaan täydennetään niitä yhdenmukaistetuilla säännöillä, joita sovelletaan tiettyjen suuririskisten tekoälyjärjestelmien suunnitteluun, kehittämiseen ja käyttöön, sekä biometristen etätunnistusjärjestelmien tiettyjä käyttötarkoituksia koskevilla rajoituksilla. Asetusehdotuksen konkreettiset tietosuojasääntelyn kiinnekohdat ovat biometrisen tiedon käsitteen yhdenmukaistaminen tietosuojasääntelyn kanssa sekä Euroopan tietosuojavaltuutetun rooli unionin toimielinten, virastojen ja elinten asetusehdotuksen sääntelyalaan kuuluvana valvontaviranomaisena. Henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntely sisältyy myös innovointia koskeviin toimenpiteisiin (53–54 artiklat). *Nähdäkseni asetusehdotusta olisi selkeytettävä olennaisesti tietosuojalainsäädäntöön nähden ja toisaalta tulisi vielä kriittisesti arvioida, missä määrin ehdotettu sääntely tuo lisäarvoa suhteessa voimassa olevaan tietosuojalainsäädäntöön.* Esimerkiksi valvonta- ja seuraamusjärjestelmä tulisi yhteensovittaa jopa siten, että seuraamukset voitaisiin määritellä tietosuojalainsäädännössä säädetyn perusteella ja säädetyillä menettelyillä. *Unionin lainsäädäntökehityksessä ollaan menossa suuntaan, jossa digitalisaatiota koskevassa sääntelyssä ajaudutaan ilmentymäkeskeiseen sääntelyyn, jossa tiettyä digitalisaation ilmentymää säännellään omalla säädöksellään, joka tyypillisesti sisältää kansallista liikkumavaraa siten, että sääntely olisi selkeämpää toteuttaa direktiivipohjaisella sääntelyllä. Merkitystä on myös sillä, että asetusehdotus sisältää esimerkinomaisia vaatimuksia, jotka ovat omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä asetuksen tosiasiallisten vaatimusten sisällöstä. Vastaava ongelma on olemassa tällä hetkellä voimassa olevassa tietosuoja-asetuksessa.*

Sääntelyehdotusta voidaan pitää myös ongelmallisena siitä syystä, että siinä pyritään yhdellä säädöksellä ratkaisemaan tekoälyn käyttöön liittyvät kysymykset lähinnä unionin toimivaltaan kuuluvalla sisämarkkinasääntelyn perusteella. Tekoälyä hyödynnetään hyvin monenlaisissa yhteiskunnan toiminnoissa, jolloin yleissääntely ei välttämättä ole toimivin malli ohjata tietyn alan kehitystä. Perinteisesti markkinapohjainen sääntely aiheuttaa ongelmia tilanteissa, joissa sääntelykohteena on myös viranomaisten toiminta. Asetusehdotus koskisi myös monin osin viranomaistoimintaa. Tässä suhteessa Suomen tulisi arvioida huolellisesti, missä määrin asetusehdotusta voidaan ulottaa sellaiseen toimintaan, jossa tekoälyjärjestelmiä käytetään pääosiltaan kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä, kuten hallintoviranomaisissa.

3. Säädösvallan delegointi komissiolle – vaikutus soveltamisalaan

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan mukaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Edelleen lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävissä säädöksissä määritellään nimenomaisesti tällaisen säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Tietyn alan keskeisistä osista voidaan säätää vain lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävällä säädöksellä, eikä säädösvallan siirto voi näin ollen koskea näitä osia.

Asetusehdotuksessa ehdotetaan annettavaksi komissiolle toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä 4 artiklassa, 7 artiklan 1 kohdassa, 11 artiklan 3 kohdassa, 43 artiklan 5 ja 6 kohdassa ja 48 artiklan 5 kohdassa säädetyistä asioista.

Euroopan unionin lainsäätäjällä on SEUT 290 artiklan perustella varsin laaja valta määrittää, mistä asioista komissiolle voidaan delegoida säädösvaltaa. Kysymys on pääosin tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. SEUT 290 artikla asettaa kuitenkin rajoituksia lainsäätäjälle delegoinnissa siten, että perussäännösten keskeisiä osia ei voida delegoida. Unionin tuomioistuimen mukaan delegoitavia säännöksiä eivät voi olla sellaiset, jotka edellyttävät poliittisten valintojen tekemistä (esim. C-355/10 ja C-696/15 P). Lisäksi lähtökohtaisesti delegointia ei tulisi käyttää tilanteissa, joissa säädösvaltaa mahdollisesti käytettäisiin tulevaisuudessa ilman riittävää rajausta siitä, miten säädösvaltaa aiotaan käyttää. Tyypillisesti delegoinnille on perusteensa jonkin toimialan teknisen kehittymisen vuoksi, jolloin delegoidun säädösvallan puitteissa

sääntelyä voidaan sovittaa toimialan säädöstarpeisiin. Tyypillisesti tällaiset sääntelytarpeet koskevat jonkin kohteen teknisiä vaatimuksia eikä niinkään sääntelykohdetta.

Asetusehdotuksen 4 artiklan ehdotettu delegoitu säädösvalta muodostaa asetusehdotuksessa eräänlaisen ketjutuksen. Komissiolla olisi valta muuttaa asetusehdotuksen mukaisen I liitteen luetteloa tekniikoista ja lähestymistavoista. Liitteen muuttaminen tarkoittaa puolestaan 3 artiklan 1 kohdassa määritellyn tekoälyjärjestelmän käsitteen sisällön muuttamista, joka puolestaan vaikuttaa 2 artiklassa säädettyyn asetusehdotuksen soveltamisalasäännöksiin, koska soveltamisalaa on määritelty tekoälyjärjestelmän käsitteen avulla. Siten komissiolle delegoitaisiin säädösvaltaa, jolla komissio määrittelisi asetusehdotuksen soveltamisalaa.

Nähdäkseni unionin asetusten suora soveltaminen jäsenvaltioissa ja asetusten vaikutus nimenomaan soveltamisalasäännösten kautta kuuluu perussäännösten keskeisiin osiin, joita ei voida delegoida komissiolle. Merkityksellistä on myös se, että unionin lainsäätäjän on säädettävä SEUT 290 artiklan määräyksen mukaisesti siinä tarkoitetuista komission valtuutuksen rajoista eli sen tavoitteista, sisällöstä, soveltamisalasta ja kestosta. Kun otetaan huomioon 4 artiklan ja 73 artiklan ehdotukset, jää säädösvallan delegoinnin soveltamisala jossakin määrin avonaiseksi. Delegoinnin tavoitteeksi on esitetty se, että sillä saatetaan ajan tasalle markkinoiden ja teknologian kehityksen johdosta liitteessä lueteltuja tekniikoita ja lähestymistapoja. Sisältö puolestaan koskee luettelon ylläpitoa. Tässä suhteessa ehdotus täyttää muotoseikat delegoidulle säädösvallan säännökselle, mutta sen ilmeinen merkitys soveltamisalaan herättää epäilyn siitä, sisältyykö ehdotukseen sellainen piilovaikutus, että siinä puututaan unionin lainsäätäjälle kuuluvaan toimivaltaan tavalla, jota SEUT 290 artikla ei mahdollista. Soveltamisalasäännökset ovat edellä mainitulla tavalla keskeisiä säännöksiä erityisesti suoraan sovellettaviksi tulevissa unionin asetuksissa. Tässä suhteessa vaikuttaakin siltä, että sääntelyketjutuksen seurauksena delegointisäännös vaikuttaa asetuksen keskeiseen sisältöön. Tästä syystä Suomen tulisi selvityttää delegointisäännöksen vaikutuksia tarkemmin asetusehdotuksen jatkovalmistelussa unionin toimielimissä. Esimerkiksi asetusehdotuksen 7 artiklassa on esitetty huomattavasti yksilöidymmin ne rajat, joissa liitteen III luetteloa voidaan päivittää. Kyseinen säännös myös vaikuttaa asetusehdotuksen soveltamiseen, mutta ei suoraan soveltamisalaan.

4. Reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen

Asetusehdotuksen 5 artiklassa kielletään tai rajoitetaan tietyntyyppisten tekoälyjärjestelmien käyttöä. Asetusehdotuksen 5 (2) artiklan mukaan, kun reaaliaikaisia biometrisiä etätunnistusjärjestelmiä käytetään julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksessa minkä tahansa 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetun tavoitteen saavuttamiseksi, huomioon on otettava seuraavat tekijät:

> (a) mahdollisen käytön aiheuttavan tilanteen luonne, erityisesti aiheutuvan vahingon vakavuus, todennäköisyys ja laajuus siinä tapauksessa, että järjestelmää ei käytetä;
> (b) järjestelmän käytön seuraukset kaikkien asianomaisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille, erityisesti näiden seurausten vakavuus, todennäköisyys ja laajuus.

Edelleen kun reaaliaikaisia biometrisiä etätunnistusjärjestelmiä käytetään julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksessa minkä tahansa 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetun tavoitteen saavuttamiseksi, on noudatettava käyttöön liittyviä välttämättömiä ja oikeasuhteisia suojatoimia ja edellytyksiä, erityisesti ajallisia, maantieteellisiä ja henkilötason rajoituksia. Asetusehdotuksen 5 (3) artiklassa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että biometrisen etätunnistusjärjestelmän yksittäinen käyttö lainvalvontatarkoituksessa julkisissa tiloissa edellyttää sen jäsenvaltion, jossa käyttö tapahtuu, oikeusviranomaisen tai riippumattoman hallintoviranomaisen myöntämää ennakkolupaa, joka annetaan perustellusta pyynnöstä. Asetusehdotuksen 5 (4) artiklassa puolestaan ehdotetaan säädettäväksi liikkumavara jäsenvaltioille säätää mahdollisuudesta sallia kokonaan tai osittain reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttö julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksessa. Kansallisen sääntelyn tulisi sisältää säännökset lupien

pyytämistä, myöntämistä, käyttöä ja valvontaa varten sekä minkälaisten rikosten osalta tällaista järjestelmää voitaisiin käyttää lainvalvontatarkoituksessa.

Ehdotettu sääntely biometrisen etätunnistusjärjestelmän käytöstä jättää jäsenvaltioille suhteellisen laajan liikkumavaran. Luvan myöntäjä voi olla tuomioistuimen sijaan hallintoviranomainen, jolloin kansallisella sääntelyllä voidaan ratkaista, kuka toimii asetusehdotuksessa tarkoitettuna riippumattomana hallintoviranomaisena. Ei ole poissuljettua, että esimerkiksi poliisihallinnossa toimisi riippumaton hallintoviranomainen, joka voisi antaa luvan etätunnistusjärjestelmän käyttöön, jos sen käytön edellytykset täyttyvät asetusehdotuksen ja kansallisen lainsäädännön pohjalta. Joka tapauksessa prosessin täytyy mahdollistaa lainvalvontatarkoituksessa nopea käsittely luvan saamiseksi, mutta kuitenkin siten, että lupaa myönnettäessä tehdään huolellinen arvio järjestelmän käytön edellytyksistä ja siihen liittyvistä rajoituksista. Suomen tulisi varmistaa, että asetusehdotus jättää riittävän liikkumavaran kansalliseen sääntelyyn. Reaaliaikaista biometristä etätunnistamista koskeva ehdotus on direktiivinomainen, joka herättää kysymyksiä siitä, onko asetuspohjainen sääntely yleensäkään perusteltua tekoälyjärjestelmistä säädettäessä vai pitäisikö ehdotuksen liikkumavarasääntelyä kehittää direktiivin pohjalta.

5. Seuraamukset

Asetusehdotuksen 71 artikla sisältää säännökset seuraamusjärjestelmästä. Ehdotus sisältää toimeksiannon jäsenvaltioille luoda säännökset asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Asetusehdotuksessa on myös suora hallinnollisen sakon määräämistä koskeva säännös, jonka mukaan asetuksen 5 ja 10 artiklan rikkomisesta tulisi määrätä hallinnollinen sakko, joka on enintään 30 000 000 euroa tai, jos rikkomiseen syyllistynyt on yritys, enintään 6 prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi. Puolestaan jos tekoälyjärjestelmä ei täytä muita asetuksen mukaisia vaatimuksia ja velvoitteita kuin sen 5 ja 10 artiklassa säädetyt vaatimukset tai velvoitteet, tästä voidaan määrätä hallinnollinen sakko, joka on enintään 20 000 000 euroa tai, jos rikkomiseen syyllistynyt on yritys, enintään 4 prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi. Lisäksi virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen toimittamisesta vastauksena ilmoitettujen laitosten ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pyyntöön voidaan määrätä hallinnollinen sakko, joka on enintään 10 000 000 euroa tai, jos rikkomiseen syyllistynyt on yritys, enintään 2 prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi.

Vaikka asetusehdotus antaakin jossain määrin ymmärtää, että seuraamusjärjestelmä olisi jäsenvaltioiden harkinnassa oleva asia, hallinnollisten sakkojen sääntelyehdotukset ohjaavat kehittämään sääntelyä hallinnollisen seuraamusjärjestelmän suuntaan. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö näyttää olevan unionin lainsäädännössä lähtökohta digitalisaatioon liittyvien ilmiöiden ja tietojenkäsittelyn sääntelyssä. Lakivaliokunta on toistuvasti todennut, että se pitää ongelmallisena sitä, että hallinnollisia seuraamuksia koskeva sääntely on hyvin hajanaista ja epäyhtenäistä ja ettei Suomessa ole yhtenäisesti ja johdonmukaisesti kehitetty hallinnollisten sanktioiden ja niiden määräämismenettelyn sääntelyä (ks. LaVL 5/2018 vp ja LaVL 3/2017 vp). Lakivaliokunnan mukaan rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käytön yleistyminen ja se, että sääntelyratkaisut eri hallinnonaloilla vaihtelevat, korostavat tarvetta arvioida hallinnollisten sanktioiden järjestelmää ja sitä, tulisiko useisiin eri lakeihin perustuvien hallinnollisten sanktioiden käyttöä säännellä nykyistä yhtenäisemmin.

Kansallisesti olisi aiheellista tehdä perusteellinen arviointi siitä, mihin suuntaa seuraamusjärjestelmää halutaan kehittää nyt ehdotetussa sääntelykohteessa. Tekoälyjärjestelmiä voidaan käyttää apuvälineenä erilaisissa rikoksiksi luettavissa väärinkäytöstilanteissa sekä vahinkotarkoituksissa. Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Rikosoikeudellisia seuraamuksia tulee ns.

ultima ratio -periaatteen mukaisesti käyttää vain viimesijaisesti. Lakivaliokunnan mukaan rikosoikeudellista järjestelmää ei ole perusteltua rasittaa sisällyttämällä sen piiriin lievimpiä ja yhteiskunnalle vain vähän haittaa aiheuttavia tekoja (ks. esim. LaVL 5/2018 vp). *Lakivaliokunnan linjausten perusteella olisi analysoitava missä määrin tekoälyn käyttöön mahdollisesti liittyy tilanteita, joissa hallinnolliset seuraamukset eivät ole riittäviä. Esimerkiksi viranomaisten toimintaan sovellettuna tulisi arvioida, missä määrin rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä kattaa tekoälyjärjestelmien kehittämiseen ja käyttöön liittyvät tilanteet siten, että nykyinen sääntelyjärjestelmä on uskottavasti riittävää virkavastuun tosiasiallisen toteutumisen näkökulmasta.*

Ehdotettu sääntely muodostaa seuraamusjärjestelmän näkökulmasta sekavan kokonaisuuden suhteessa tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa säädettyyn hallinnolliseen seuraamusmaksuun nähden. Esimerkiksi asetusehdotuksen 5 artiklassa säädetyt kielletyt järjestelmät käsittelevät henkilötietoja, jolloin niiden käsittelyssä todennäköisesti rikottaisiin tietosuoja-asetusta asetusehdotuksen 5 artiklan lisäksi. Sama ongelmatiikka sisältyy 10 artiklaan, johon sisältyy datan käsittelyä koskevia säännöksiä, joilla on yhtymäkohtia tietosuoja-asetuksessa säädettyihin henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin.

Lakivaliokunta on todennut (LaVL 9/2018 vp), että hallinnollisten seuraamusten käyttöalaa laajennettaessa samalla kumotaan vastaavia tekoja koskevat rangaistussäännökset. Näin vältetään järjestelmien päällekkäisyydestä aiheutuvia ongelmia ja turvataan mm. kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutuminen. *Lakivaliokunnan esittämä kanta on syytä ottaa huomioon, jos sääntelyä kehitetään edelleen hallinnollisen seuraamusjärjestelmän pohjalta. Tärkeää on myös huomata, ettei hallinnollinen ja rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä jätä katvealueita, jotka kuuluisivat rangaistavuudeltaan jommankumman järjestelmän piiriin.*

Asetusehdotusta voidaan pitää edellä mainittua tietosuoja-asetusta parempana siitä syystä, että hallinnollisen seuraamuksen määrääväksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi voidaan kansallisessa sääntelyssä säätää valvontaviranomaisen sijaan tuomioistuin. Nähdäkseni Suomen tulisi ajaa tätä liikkumavaraa sisältävää ehdotusta unionin toimielimissä voimakkaasti. Tietosuoja-asetuksen kansallisessa täytäntöönpanosääntelyssä päädyttiin eduskuntakäsittelyn jälkeen omintakeiseen tietosuojavaltuutetun toimistossa toimivaan seuraamuskollegioon, joka koostuu tietosuojavaltuutetusta ja kahdesta apulaistietosuojavaltuutetusta. Seuraamuskollegio käsittelee seuraamusmaksut jonkun kolmen kokoonpanoon kuuluvan virkamiehen aloitteesta, mutta päätös tehdään tietosuojavaltuutetun toimiston muun virkamiehen esittelystä. Kehitettyä mallia ei voida pitää toimivana huomattavia seuraamuksia mahdollistavassa seuraamusjärjestelmässä.

Päätettäessä merkittävistä hallinnollisista seuraamuksista lähtökohtana tulisi olla, että seuraamukset käsitellään hallintoviranomaisen esittelystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Hallintoviranomaisessa tapahtuva hallinnollisen seuraamuksen määräämistä voidaan pitää prosessuaalisestikin tehottomana, koska esimerkiksi seuraamuskollegion hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta voi valittaa hallinto-oikeuteen, joka käytännössä määrää tuomiollaan seuraamusmaksun tai jättää sen määräämättä, jos seuraamuskollegion päätöksestä on valitettu. *Mikäli kansallisesti päädyttäisiin asetusehdotuksen mukaisissa seuraamusmaksuasioissa tuomioistuinmenettelyyn, tulisi huolehtia siitä, ettei samanaikaisesti asiaa voida käsitellä tietosuoja-asetuksen rikkomusasiana hallintoviranomaisessa (seuraamuskollegiossa). Tällaisessa tilanteessa voi muodostua kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem -sääntö) kannalta katsottuna ongelmallinen asetelma.* Lakivaliokunta on todennut aiemmin, että kaksoisrangaistavuuden kielto ei merkitse ehdotonta kieltoa säätää aineellisesti päällekkäisistä tunnusmerkeistä, mutta hallinnollisten seuraamusmaksujen ja rikosoikeudellisten seuraamusten käyttö tulee sovittaa menettelyllisesti yhteen (LaVL 5/2018 vp). Nähdäkseni tällainen yhteensovittaminen olisi tehtävä myös kahden toisiaan lähellä olevan hallinnollisen seuraamusmaksujärjestelmän välillä jo nyt asetusehdotusta käsiteltäessä unionin toimielimissä. Seuraamusjärjestelmän yhteensovittaminen kansallisin keinoin ei välttämättä ole mahdollista.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota asetusehdotuksen mahdollistamiin huomattaviin taloudellisiin seuraamuksiin. Lakivaliokunta on suhtautunut varauksellisesti hallinnollisten taloudellisten seuraamusten

korkeisiin enimmäismääriin (LaVL 8/2016 vp ja LaVL 1/2012 vp). Asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä on myös syytä arvioida seuraamusjärjestelmän oikeasuhtaisuus, vaikka seuraamuksen arvioinnissa onkin otettava huomioon asetusehdotuksen 71 (6) artiklan ohjaus hallinnollisen seuraamuksen määrän punninnassa huomioitavat seikat. Asetusehdotus mahdollistaa myös seuraamusjärjestelmän rajaamisen kansallisesti siten, että se ei koske viranomaisia tai julkisen hallinnon elimiä. Viitaten tietosuojalain käsittelyssä esitettyihin perusteisiin seuraamusjärjestelmän rajaamisesta viranomaistoiminnan ulkopuolelle (PeVL 14/2018 vp ja LaVL 5/2018 vp), vastaavat perusteet pätevät nyt käsittelyssä olevaan asetusehdotukseen.

6. Lainvalvonta

Asetusehdotuksen 59 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on perustettava tai nimettävä kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tämän asetuksen soveltamisen ja täytäntöönpanon varmistamiseksi. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on oltava organisaatioltaan sellaisia, että niiden toimien ja tehtävien objektiivisuus ja puolueettomuus on turvattu. Lisäksi kunkin jäsenvaltion on nimettävä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten joukosta kansallinen valvontaviranomainen. Kansallisen valvontaviranomaisen on toimittava ilmoittamisesta vastaavana viranomaisena ja markkinavalvontaviranomaisena, paitsi jos jäsenvaltiolla on organisatorisia ja hallinnollisia syitä nimetä useampi kuin yksi viranomainen.

Suomen on syytä ryhtyä valmistelemaan jo tässä vaiheessa jonkinlainen tilanne kuva, miten kansalliset viranomaistehtävät järjestetään hyvää hallintoa palvelevalla tavalla asianmukaisesti ja riittävästi resursoituna. Vaikka sääntely on osin rinnakkaista tietosuojan valvontaviranomaisena toimivan tietosuojavaltuutetun tehtävien kanssa, ei voida pitää itsestään selvänä, että tietosuojavaltuutetulle voitaisiin antaa kaikkia asetusehdotuksessa säädettyjä viranomaistehtäviä. Toisaalta viranomaistehtävien hajauttaminen useampaan viranomaisorganisaatioon ei ole välttämättä tehokkaintapa järjestää viranomaistoimintaa. Nähdäkseni tässä yhteydessä on syytä pohtia virastorakennetta ja nykyisten viranomaisten tehtävien uudelleenjärjestelyjä riittävän tehokkaan viranomaistoiminnan varmistamiseksi kuitenkin suhteellisen rajatulla asetusehdotuksen rajaamalla tehtäväalueella.

7. Lopuksi

Asetusehdotus on ongelmallinen sen laajan soveltamisalan vuoksi. Asetusehdotuksen suhde tietosuojalainsäädäntöön jää epäselväksi. Seuraamusjärjestelmä tulisi sovittaa yhteen niin rinnakkaisten hallinnollisten seuraamusjärjestelmien kanssa sekä arvioida missä määrin sanktiointi on tarpeen ulottaa rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään. On selvää, että rikosten tunnusmerkit ja rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä on tarkasteltava kokonaisuudessaan, jos itsenäisesti toimivat tekoälyjärjestelmät ja niitä hyödyntävä robotiikka yleistyy entisestään yhteiskunnassamme. Suomen tulisi myös pyrkiä siihen, että asetusehdotusta sovellettaisiin vain poikkeustapauksessa viranomaisten toimintaan ja seuraamusjärjestelmää ei ulotettaisi lainkaan viranomaisiin. Tämä kuitenkin edellyttää, että viranomaistoiminnan osalta arvioidaan erikseen mahdolliset tarpeet tarkistaa virkavastuuta osoittavaa rikosoikeudellista sääntelyä.

Vantaalla 16.9.2021

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti