U 28/2021 vp

28.9.2021

Perustuslakivaliokunnalle
PeV@eduskunta.fi

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle: valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (U 28/2021 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta toimittaa asiantuntijalausunto.

Valtiovarainministeriö on osallistunut valtioneuvoston kirjelmän laatimiseen, koska asetuksella on vaikutuksia julkisen hallinnon tietopolitiikkaan ja tiedonhallintaan. Ministeriön näkemykset on otettu huomioon valtioneuvoston kannassa. Tässä lausunnossa esitetäänkin taustoittavia ja täydentäviä näkemyksiä.

Vaikutukset hyvään hallintoon ja oikeusturvaan

Asetusehdotuksella on laajoja vaikutuksia perusoikeuksiin, jotka on kuvattu yksityiskohtaisemmin valtioneuvoston kirjelmässä. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä sitä, ettei asetusehdotus vaaranna perusoikeuksien toteutumista.

Asetusehdotuksessa mainitut korkean riskin tekoälyjärjestelmät koskevat muun muassa viranomaisen toiminnassa käytettäviä järjestelmiä, jotka ovat merkityksellisiä hyvän hallinnon ja oikeusturvan kannalta. Näitä järjestelmiä voidaan käyttää esimerkiksi päätettäessä julkisten palveluiden tai sosiaalisten etuuksien käytöstä tai tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Jatkokäsittelyssä tulee selventää asetuksen määritelmää tekoälyjärjestelmästä sekä korkean riskin tekoälyjärjestelmien käyttötarkoituksia (liite III), jotta vaikutuksia julkisen hallinnon toimintaan voidaan edelleen arvioida. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että oikein käytettynä ja toteutettuna tekoälyjärjestelmillä voidaan tukea hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista esimerkiksi tehostamalla viranomaisten toimintaa, edistämällä hallinnon asiakkaiden tasapuolista kohtelua sekä vähentämällä yksittäisten virkamiesten tekemien virheiden vaikutusta hallinnossa.

Asetusehdotus sisältää yksityiskohtaisia vaatimuksia korkean riskin tekoälyjärjestelmille muun muassa kehittämisen, testaamisen ja toiminnan osalta. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä varmistaa, että uusi sääntely ei muodosta ylimääräistä hallinnollista taakkaa tekoälyjärjestelmien kehittäjille. Asetuksen vaatimukset korkean riskin tekoälyjärjestelmille voivat tukea hyvän hallinnon

periaatteiden toteutumista, kun näitä tekoälyjärjestelmiä käytetään viranomaisen toiminnassa. Suomessa julkisen sektorin toimintaan kohdistuu kansallista sääntelyä muun muassa hyvän hallinnon, läpinäkyvyyden ja tiedonhallinnan osalta, minkä vuoksi asetusehdotuksen sääntely olisi todennäköisesti osittain päällekkäistä nykyisen kansallisen sääntelyn kanssa. Asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisikin varmistaa, ettei asetuksesta synny kansallisille viranomaisille tarpeetonta sääntelytaakkaa.

Asetusehdotuksessa asetetaan velvollisuuksia korkean riskin tekoälyjärjestelmien tuotantoketjuun kuuluville tahoille, kuten järjestelmien tuottajille, jakelijoille ja maahantuojille, sekä järjestelmien käyttäjille. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että julkisen sektorin elin voi toimia useassa asetusehdotuksessa mainitussa roolissa, kuten tekoälyjärjestelmän tuottajana, käyttäjänä tai mahdollisesti myös tekoälyjärjestelmiä valvovana tahona. Viranomaisiin kohdistuvat velvollisuudet asetusehdotuksen nojalla riippuvat siitä, missä roolissa viranomainen kulloinkin toimii. Asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisi huomioida näiden roolien moninaisuus ja tarkastella julkiseen sektoriin kohdistuvaa sääntelyä kokonaisuutena.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useammassa lausunnossaan (PeVL 7/2019 vp; PeVL 70/2018 vp; PeVL 62/2018 vp; PeVL 78/2018 vp) nostanut esiin tarpeen selvittää automaattiseen päätöksentekoon liittyviä valtiosääntöisiä kysymyksiä, joihin ei ole esitetty perustuslakivaliokunnan lausuttavana olevissa hallituksen esityksissä riittäviä ratkaisuja oikeusturvan ja hyvän hallinnon sekä virkavastuun toteuttamiseksi. Oikeusministeriössä ja valtiovarainministeriössä on käynnistetty julkisen hallinnon automaatiota ja tietojärjestelmiä koskevan yleissääntelyn valmistelu keväällä 2021. EU:n asetusehdotus on merkityksellistä myös kansallisen yleissääntelyn valmistelun osalta. EU:n asetusehdotus ei kuitenkaan vastaa perustuslakivaliokunnan nostamiin huomioihin, vaan niitä on mahdollista ottaa huomioon kansallisen sääntelyn valmistelussa. Ehdotuksella on pitkällä aikavälillä vaikutuksia julkisen hallinnon tietojärjestelmien kehittämiseen silloin, kun tietojärjestelmässä on toiminnallisuuksia, jotka sisältyvät asetusehdotuksessa tarkoitettuun tekoälyjärjestelmän käsitteeseen, ja näitä toiminnallisuuksia käytetään sellaisessa tarkoituksessa, jota asetuksella säänneltäisiin. Tekoälyä koskevan asetusehdotuksen käsittelyn on ennakoitu olevan pitkä EU-tasolla johtuen asetuksen laajuudesta ja monimutkaisuudesta. Näin ollen tekoälyä koskevaa asetusehdotusta on mahdollista ottaa huomioon vain rajallisesti kansallisen sääntelyn valmistelussa.

Säädös- ja täytäntöönpanovallan siirto

Komissiolle siirretään laajasti valtaa antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä asetusehdotuksessa muun muassa asetuksen liitteiden muuttamiseksi. Valtiovarainministeriön pitää tärkeänä, että komissiolle siirrettävä valta on oikeasuhtaista ja tarkoituksenmukaista. Samalla tulee kiinnittää huomioita siihen, muodostuuko sääntelystä riittävän ennakoitavaa eri toimijoille.

Maria Kekäläinen
Neuvotteleva virkamies
Julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto