Perustuslakivaliokunnalle

Asia: Asiantuntijalausunto asiassa U 28/2021

Lausunnon antaja:

Riikka Koulu
OTT, VT, apulaisprofessori (tekoälyn yhteiskunnallis-oikeudelliset vaikutukset)
Johtaja, University of Helsinki Legal Tech Lab
PL 4, 00014 HELSINGIN YLIOPISTO
Puh. 050 588 0414, e-mail. riikka.koulu@helsinki.fi

Kuuleminen:

Annan otsikkoasiassa vain kirjallisen asiantuntijalausunnon, sillä suullinen kuuleminen ei ole mahdollinen johtuen äitiysvapaastani 17.8.2021 syntyneen esikoisemme kanssa.

Lausunto:

Taustaksi

Valtioneuvoston kirjelmässä arvioidaan EU-komission tekoälysääntelyehdotusta (Artificial Intelligence Act, AIA) kattavasti kokonaisuutena. Tässä lausunnossa keskitytään erityisesti ehdotuksen perusoikeusulottuvuuteen, joka on myös yksi komission julkilausutuista perusteista ehdotukselle. Lausunnossani tarkastelen lyhyesti sääntelyehdotuksen rakennetta ja kattavuutta sekä siihen sisältyvää tekoälyn määritelmää, ehdotuksen vaikutusten arviointia sekä sen suhdetta kansalliseen lainsäädäntöön.

EU:n tekoälysääntelyehdotuksen keskeinen sisältö ja tarkoitus

Komission ehdotuksessa tekoälysääntely nähdään ennen kaikkea tuotesääntelynä, jonka tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sisämarkkinoiden turvaamiseksi. Siten asetusehdotuksen antamisperusteena ei lähtökohtaisesti ole ihmisten oikeuksien turvaaminen. Lainsäädännön lähentämisen lisäksi (SEUT 114 art.) komissio viittaa asetusehdotuksen perusteena myös toimivaltaansa säätää lakeja tietosuojasta (SEUT 16 art.). Asetusehdotuksen julkilausuttuna tavoitteena on ”lisätä ihmisen ja käyttäjien luottamusta tekoälypohjaisten ratkaisujen käyttöön ja kannustaa samalla yrityksiä kehittämään niitä” (COM 2021 206, s. 1).

Komission ehdotus EU:n tekoälysääntelyksi rakentuu olennaisesti riskiperusteisuudelle. Asetusluonnoksen riskiperusteinen lähestymistapa jakaa tekoälyn sovellustilanteet kolmeen eri kategoriaan: kiellettyihin tekoälysovellusten käyttötarkoituksiin, korkean riskin

sovelluksiin sekä muihin, matalan riskin sovelluksiin. Ehdotuksen mukaan ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat, tietyt käyttötarkoitukset ovat kokonaan kielletyt. Lisäksi ehdotus asettaa runsaasti vaatimuksia toiseen kategoriaan kuuluvien korkean riskin järjestelmien markkinoille asettamiselle sekä käytölle. Vaatimukset kohdistuvat erityisesti datavarantojen laatuun, tekniseen dokumentaatioon valvontaviranomaisia varten, läpinäkyvyyteen käyttäjiä kohtaan sekä ihmisen suorittamaan valvontaan. Riskejä tulee hallita säännöllisesti ja järjestelmällisesti koko tekoälyjärjestelmän elinkaaren ajan. Asetusehdotus velvoittaa ensisijaisesti tuotteiden kehittäjiä sekä markkinoille asettajia.

Valtioneuvoston kirjelmässä kannatetaan EU-tasoista sääntelyä sekä asetusehdotuksen riskiperusteista ja käyttötapauskohtaista lähestymistapaa. Kirjelmässä korostetaan tarvetta määrittää sekä kielletyt tekoälyjärjestelmät että korkean riskin järjestelmät selkeästi, oikeasuhtaisesti ja tarkkarajaisesti. Valtioneuvosto korostaa tarvetta arvioida soveltamisalakysymyksiä asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Samoin kirjelmässä korostetaan tarvetta selventää ehdotuksen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen sekä muuhun lainsäädäntöön.

Valtioneuvoston yleiskanta on kannatettava. Alla esitän muutamia tarkentavia huomioita ehdotuksen pääpiirteistä sekä muutamista yksittäisistä näkökohdista.

<u>Yleistasoisuus ja kontekstisidonnaisuus</u>

Komission lähestymistapa pyrkii sääntelemään tekoälyn kehitystä ja hyödyntämistä kokonaisvaltaisesti ja yleistasoisesti sen sijaan, että sääntely kohdennettaisiin tietyille sektoreille tai yhteiskunnan osa-alueille tai tiettyihin käyttötarkoituksiin. Yleistasoisuuden voidaan nähdä palvelevan ehdotuksen harmonisointitavoitetta, mutta samalla se tekee soveltamisalan tarkasta määrittämisestä sekä eri sektoreiden erityislaatuisuuden huomioimisesta haastavampaa.

Kontekstisidonnaisuuden huomioiminen muodostaa merkittävän haasteen asetusehdotuksen tavoitteiden toteuttamisessa. Komissio on pyrkinyt ratkaisemaan ongelman määrittämällä korkean riskin tekoälyjärjestelmät – osin päälinjasta poiketen – sektorikohtaisesti. Korkean riskin järjestelmät määritellään ehdotuksen liitteessä 3 seuraavasti:

1. Biometrinen tunnistautuminen
2. Kriittinen infrastruktuuri
3. Koulutus
4. Työllistäminen
5. Olennaisten yksityisten ja julkisten palveluiden saatavuus ja käyttö
6. Lainvalvonta
7. Maahanmuutto sekä rajavalvonta
8. Oikeudenhoito ja demokraattiset prosessit

Tasapainottelu yhtäältä yleissääntelyn ja toisaalta alakohtaisen sääntelyn välillä tuottaa omat ongelmansa. Asetusehdotukseen sisältyy rajallisesti ohjeistusta siitä, miten riskiperusteisuutta tulee arvioida alakohtaisissa erityiskysymyksissä. Korkean riskin

kontekstit ovat keskenään varsin erilaisia suojeltavien oikeushyvien suhteen: esimerkiksi kriittinen infrastruktuuri ja koulutus eroavat toisistaan, samoin kuin vaikkapa olennaiset yksityiset ja julkiset palvelut, kuten luottolaitostoiminta, ja sosiaaliturva. Ottaen huomioon kontekstien moninaisuus asetusehdotus vaikuttaa laajuudeltaan ylimitoitetulta.

Näkemykseni mukaan tekoälyn kehittämisen ja hyödyntämisen yleissääntely on kannatettavaa. Yleissääntely ei kuitenkaan ole itsessään riittävää, vaan myös sektorikohtaiset erityiskysymykset tulee ottaa huomioon. Jatkokäsittelyssä tulisikin siten selventää, miten yleiskattavuus sekä sektorikohtaiset erityisvaatimukset voidaan sovittaa yhteen.

Asetusehdotuksen yleistasoisuus sekä soveltamisalojen ja -kontekstien monimuotoisuus tekevät hankalaksi hahmottaa tarkkaan, mikä on se ongelma, joka ehdotetulla sääntelyllä pyritään ratkaisemaan. Samoin on haastavaa arvioida, mitkä sääntelyehdotuksen mahdollisuudet saada aikaan toivottuja vaikutuksia tosiasiassa ovat.

Vielä yleistasoisuus hankaloittaa sen arvioimista, missä määrin uutta sääntelyä ylipäätään tarvitaan ja missä määrin tekoälyjärjestelmien käyttöönottoon liittyvät riskit tulevat jo katetuiksi olemassa olevalla sääntelyllä, sekä kansallisesti että EU-tasolla.

Valtioneuvoston kantana on, että sääntelyehdotusta tulee selkeyttää ja tarkentaa julkisen sektorin korkean riskin järjestelmien osalta sekä että jatkovalmistelussa tulee tarkastella ehdotuksen vaikutuksia hallinnon digitalisaatioon. Näkemykseen on helppo yhtyä, erityisesti kun sääntelyn vaikutuksia yksittäisille sektoreille ei ole juurikaan huomioitu asetusehdotuksen vaikutustenarvioinnissa.

<u>Teknologianeutraalin lainsäädännön periaate vs. tekoälyhaittojen minimointi sääntelytavoitteena</u>

Toinen asetusehdotukseen sisältyvä jännite liittyy teknologianeutraalin lainsäädännön ihanteeseen ja pyrkimykseen säännellä nimenomaan tekoälyteknologioihin liittyviä riskejä ja haittoja. Teknologianeutraali lainsäädäntö merkitsee, että lainsäädännössä eri teknologioita kohdellaan yhdenvertaisesti eikä sääntelyä sidota yksittäiseen tekniseen toteutustapaan.

Teknologianeutraalin lainsäädännön ideaali palvelee sekä eri teknologioiden välistä yhdenvertaisuutta sekä lainsäädännön ajallista kestävyyttä, kun sääntely ei vanhene teknologisen kehityksen myötä. Samalla kuitenkin koko asetusehdotuksen tavoitteena on säännellä teknologista kehitystä nimenomaisesti tekoälyn suhteen, jolloin sääntely jo määritelmällisesti kiinnittyy tiettyihin teknologioihin. Jännite näkyy sekä tekoälyn määritelmässä että asetusehdotuksen lähestymistavassa, joka rakentuu tekoälymääritelmän lisäksi järjestelmien kielletyille ja sallituille käyttötavoille.

Asetusehdotuksessa jännite teknologianeutraaliuden ja teknologiasidonnaisuuden välillä on pyritty ratkaisemaan siten, että asetukseen sisältyvä tekoälyjärjestelmän yleinen määritelmä ei sinällään ota kantaa tekniseen toteutustapaan, vaan sen sijaan tekniset menetelmät on lueteltu liitteessä 3. Toimivalta päivittää listaa on komissiolla (4 art.), jolloin

sääntelyn ulottaminen tulevaisuudessa kehitettäviin tekoälysovelluksiin ei edellytä asetuksen muuttamista. Samalla asetuksella delegoidaan merkittävää valtaa komissiolle, kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaankin. On huomattava, että lainsäädäntöprosessiin sisältyvä demokraattinen kontrolli ei ulotu ”liitteillä sääntelemiseen”, jossa kuitenkin käytetään merkittävää lainsäädännöllistä määrittelyvaltaa sääntelyn soveltamisalasta. Tämä sääntelyarkkitehtuurisesta valinnasta seuraa, että asetuksen soveltamisalaa voidaan tosiasiallisesti säännellä viittauksilla eikä varsinaisella asetustekstillä ja että soveltamisalaa on mahdollista laajentaa merkittävästikin liitteiden päivittämisellä. Onkin kysyttävä, tuottaako komission ratkaisu tekoälyn kehittäjien ja markkinoille asettajien kannalta riittävän selvärajaista ja ennakoitavaa sääntelyä.

Tekoälyn määritelmä

Asetusehdotuksen mukaan tekoälyjärjestelmässä on kyse ohjelmistosta, joka on toteutettu jollakin erikseen luetelluista lähestymistavoista ja joka tuottaa sisältöjä, ennusteita, suosituksia tai päätöksiä, jotka vaikuttavat ympäristöihinsä (3 art).

Tekoälymenetelmiksi on liitteessä 3 lueteltu koneoppimisen, logiikkaan ja tietämykseen perustuvat sekä tilastolliset lähestymistavat. Luettelo ei ole tyhjentävä ja kutakin lähestymistapaa havainnollistetaan esimerkein. Luettelossa mainitut lähestymistavat ovat kattavia, joskin osittain päällekkäisiä eivätkä täysin yksiselitteisiä.

Tekoälyn määrittelyn ongelmallisuus on huomioitu niin asetusehdotuksen tausta-aineistoissa kuin myös lausuntopalautteessa. Tässä valossa on ilmeistä, ettei tekoälyjärjestelmille voida asettaa yksiselitteistä, laajalti hyväksyttyä sekä tarkkarajaista määritelmää, joka ei sisältäisi tulkinnanvaraisuutta. Samalla ehdotetun sääntelyn tarkkarajaisuus, ennakoitavuus ja oikeusvarmuus edellyttävät, että soveltamisala on mahdollisimman yksiselitteisesti määritelty.

Määritelmäkysymykseen ei liene löydettävissä ratkaisua, joka olisi sekä teknisesti ymmärrettävä että juridisesti tarkkarajainen ja selkeä. Tällöin on arvioitava, kuinka järkevänä komission valitsemaa lähestymistapaa – eli asetusehdotuksen rakentamista tekoälyn määritelmälle sekä korkean riskin käyttötavoille, jotka molemmat listataan asetusehdotuksen liitteissä – voidaan pitää.

Mitä ovat tekoälyhaitat ja mihin niiden määrittely perustuu?

Komission asetusehdotuksen keskeisiä ratkaisuja on tarkasteltava suhteessa niihin tekoälyn käyttämisen riskeihin ja haittoihin, joita sääntelyllä pyritään ehkäisemään. Mikä siis on ehdotuksen sääntelytavoite?

Asetusehdotusta perustellaan tarpeella suojata EU:n perusoikeuskirjassa suojattuja perusoikeuksia, mukaan lukien yksityisyyden suojaa, syrjimättömyyttä ja sukupuolten välistä tasa-arvoa, sananvapautta, kokoontumisvapautta, oikeusturvaa, rikosoikeudellista syyttömyysolettamaa sekä hyvää hallintoa. Samalla nyt käsillä olevan asetusehdotuksen on tarkoitus markkinasääntelynä harmonisoida EU:n sisämarkkinoita. Selvää on, että sääntelytavoitteet ovat jo perusoikeusnäkökulmasta huomattavan laaja-alaisia. Laaja-

alaisuutta korostaa entisestään vertailu tietosuoja-asetukseen, joka niin ikään on EU:n keskeinen digitalisaatioon liittyvä sääntelyinstrumentti mutta joka keskittyy nimenomaisesti yhteen perusoikeuteen eli yksityisyyden suojaan. Kokonaisuutena tarkastelu johtaa väistämättä kysymään, ovatko asetusehdotuksen tavoitteet liian laaja-alaisia.

Asetusehdotus perustuu tekoälyjärjestelmiin liittyvien riskien hallintaan. Nämä tekoälyyn liittyvät ongelmat määritellään asetusehdotuksen liitteenä olevassa vaikutusarvioinnissa (SWD (2021) 84, s. 13–). Sääntelyllä pyritään ehkäisemään tekoälyn hyödyntämisen haittoja. Niiden tarkastelu puolestaan perustuu erityisesti lausuntopalautteeseen, joka on kerätty julkisella kuulemisella tekoälyn valkoisesta kirjasta (COM (2020) 65). Lausunnoista (yhteensä 1 215 kpl) noin neljäsosa edusti yrityksiä (352 kpl), kolmasosa yksittäisiä kansalaisia (406 kpl), sekä runsas kymmenesosa akateemisia tahoja (152 kpl). Julkiset toimijat (73 kpl) sekä kansalaisyhteiskunnan edustajat (160 kpl) olivat lausujien vähemmistössä (ks. SWD (2021) 85, Liite 2, s. 8).

Tämä menetelmällinen ratkaisu määrittää sääntelyn tavoitteet lausuntopalautteen sisältöanalyysillä selittää, miksi perusoikeusriskit kuvataan varsin yleisellä tasolla, lähinnä paljon julkisuutta saaneiden esimerkkien ja toteutuneiden haittojen kautta. Valtaosa (95 %) lausuntopalautteen antajista piti perusoikeusloukkauksia keskeisenä tekoälyongelmana. Vaikutusarvioinnissa tekoälyliitännäiset perusoikeusriskit liitetään erityisesti automaattiseen päätöksentekoon sekä valvontaan, minkä lisäksi läpinäkyvyyden puutteen katsotaan hankaloittavan perusoikeusrikkomusten tulemista ilmi.

Vaikutusarviointi heijastaa ongelmanasettelun hankaluutta ja perusoikeusriskien muodottomuutta. Perusoikeusriskien nähdään liittyvän erityisesti ihmisarvoon ja itsemääräämisoikeuteen tilanteissa, joissa teknologian käyttäjä luulee virheellisesti olevansa vuorovaikutuksessa toisen ihmisen kanssa tekoälyjärjestelmän sijaan. Samoin profiloinnin ja yksilöiden tilastollisen pisteytyksen nähdään vaarantavan niin itsemääräämisoikeuden kuin yksityisyyden suojan sekä syrjimättömyyden toteutumisen. Vaikutusarvioinnin mukaan haitat johtuvat tekoälyjärjestelmien läpinäkymättömyydestä, kompleksisuudesta, jatkuvasta adaptaatiosta ja ennakoimattomuudesta, autonomiasta sekä datavarantojen laadusta. Vaikutusarvioinnissa kuten myös lausuntopalautteen sisältöanalyysissä perusoikeusriskit kuvataan varsin yleisellä tasolla. Onkin kysyttävä, muodostaako tämä ongelmanmääritys sekä sen perusteena olevat lausuntopalautteen analyysin menetelmä- ja aineistovalinnat riittävän tietopohjan valitulle sääntelystrategialle.

Asetusehdotuksella pyritään ehkäisemään näiden perusoikeuksien toteutumiseen kohdistuvia riskejä luomalla tehokkaat valvonta- ja täytäntöönpanomekanismit. Asetusehdotuksessa tämä toteutuu asettamalla korkean riskin tekoälyjärjestelmien kehittäjille ja markkinoille asettajille lisävaatimuksia, joista keskeisimmät liittyvät läpinäkyvyyteen sekä ihmisen suorittamaan valvontaan.

Korkean riskin järjestelmille asetetut vaatimukset

Asetusehdotuksen keskeinen sisältö liittyy korkean riskin järjestelmille asetettuihin lisävaatimuksiin. Korkean riskin tekoälyjärjestelmiin kohdistuu erityisiä vaatimuksia. Nämä vaatimukset ja velvollisuudet liittyvät erityisesti datavarantoihin ja niiden edustavuuteen (10 art.), tekniseen dokumentaatioon valvontaviranomaista varten (11 art.) ja tietojen säilyttämiseen (12 art.), käyttäjille suunnattuun läpinäkyvyyteen (13 art.) sekä ihmisen suorittamaan valvontaan ja sen mahdollistavaan käyttöliittymäsuunnitteluun (14 art.).

Asetusehdotuksen keskeiset oikeusturvatakeet rakentuvat näin ollen läpinäkyvyydelle sekä ihmiskontrollille. On kysyttävä, ovatko nämä keinot riittäviä ja tehokkaita estämään mainittuja perusoikeusriskejä. Sekä läpinäkyvyys että ihmiskontrolli ovat oikeusturvatakeina rajallisia.

Läpinäkyvyysvaatimuksiin vastaaminen voi johtaa performatiiviseen läpinäkyvyyteen, mutta toisaalta vaatimukset suuntaavat järjestelmäkehityksen käytänteitä. Varsinkin dokumentointivaatimukset mahdollistavat ja helpottavat valvontaviranomaisen työtä. Samoin läpinäkyvyyden periaate on omaksuttu vahvasti myös EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja se istuu myös kansallisesti keskeiseen julkisuusperiaatteeseen. Läpinäkyvyysvaatimusten käytännön sovelluksista on kertynyt niin tutkimustietoa kuin oikeuskäytäntöäkin tietosuoja-asetuksen myötä.

Sen sijaan ihmiskontrolli ja sen mahdollistava käyttöliittymäsuunnittelu ovat uudempaa kerrostumaa kuin tietosuoja-asetuksessa omaksuttu läpinäkyvyystulkinta. On epäselvää, mitä ihmiskontrollilla tarkalleen tavoitellaan ja miten kontrolli käytännössä tulisi toteuttaa. Ihmiskontrolli perustuu tausta-ajatukselle, että ihmiskäyttäjän suorittama valvonta on tehokas keino ehkäistä ja minimoida tekoälyyn liittyviä perusoikeusriskejä. Tällainen ihmiskontrollille rakentuva valvonta voidaan kyseenalaistaa, erityisesti jos kyse on *human-in-the-loop*-tyyppisestä ihmiskäyttäjän vastuusta vahvistaa koneellisesti tuotettu lopputulos. Tämä tekoälyn oikeusturvan tutkimuksessa esitetty kritiikki onkin osin huomioitu muun muassa artiklan 9 muotoilussa, jossa mainitaan automaatiovinouma eli ihmisen taipumus luottaa koneen tuottamiin tuloksiin. Ratkaisuna korostetaan käyttöliittymäsuunnittelun merkitystä, mutta epäselväksi jää, onko tämä riittävää. Siltä osin kuin vastuuta perusoikeuksien toteutumisesta tosiasiallisesti delegoidaan järjestelmäsuunnittelijoille, on huolehdittava siitä, että suunnittelijoilla on riittävät edellytykset toteuttaa vastuunsa. Asetusehdotukseen sisältyy nykyisellään varsin vähän ohjeistusta siitä, millä tavoin muotoiltu käyttöliittymä riittäisi mahdollistamaan perusoikeudet tehokkaasti turvaavan ihmiskontrollin.

Vielä ihmiskontrollin osalta on syytä kiinnittää huomiota erotteluun ihmisen suorittaman valvonnan sekä avustavan tekoälyn välillä. Osittain tämä liittyy myös tietosuoja-asetuksen automaattista päätöksentekoa koskevasta 22 artiklasta käytyyn keskusteluun siitä, milloin kyse on täysautomaatiosta ja milloin ihmiskontrolli on riittävää. Kärjistäen ero täysautomaation ja ihmiskontrollin välillä saattaa typistyä ”enterin painamiseen”. Tällöin on riskinä, että järjestelmäsuunnittelussa pyritään välttämään täysautomaatioon kohdistuvaa sääntelyä näennäisellä ihmiskontrollilla. On myös mahdollista, että näennäisellä ihmiskontrollilla pyritään ratkaisemaan vastuukysymykset ilman, että

ihmistoimijalla on tosiasiallista vaikutusmahdollisuutta. Valtioneuvoston kirjelmässä kiinnitetään huomiota tähän avustavien ja valmistelevien tekoälyjärjestelmien problematiikkaan erityisesti työntekijöiden ja työnhakijoiden oikeuksien näkökulmasta, mutta kysymys avustavien järjestelmien roolista tulisi hahmottaa myös laajemmin.

Sääntelyehdotuksen vaikutustenarviointi

Asetusehdotus on käynyt lävitse vaikutusarviointiprosessin. Huomionarvoista on, että vaikka sääntelyehdotusta motivoidaan pitkälti perusoikeuksilla, vaikutusarvioinnissa sosiaaliset ja perusoikeuksiin liittyvät vaikutukset ovat jääneet vähäiselle huomiolle. Sen sijaan sääntelyn vaikutuksia on arvioitu ensisijaisesti taloudellisesta näkökulmasta. Vaikutusarvioinnin tiivistelmässä ei kuvata tai perustella niitä menetelmävalintoja tai analyysimuotoja, joilla perusoikeusvaikutuksia on arvioitu. Tätä voidaan pitää vaikutusarvioinnin heikkoutena, joka hankaloittaa asetusehdotuksen arviointia perusoikeusnäkökulmasta.

Kun asetusehdotuksen vaikutusarviointi kohdistuu erityisesti sen taloudellisiin vaikutuksiin, totean vielä seuraavaa. Asetusehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointi perustuu viime kädessä ns. Standard Cost Model'iin, joka ei välttämättä kuvasta tekoälykehityksen todellisuutta. Esimerkiksi keskimääräisen korkean riskin tekoälyjärjestelmän hinnaksi on arvioitu 170 000 €, ja ohjelmistokohtaiset kertaluontoiset compliance-kulut asetusehdotuksen vaatimusten täyttämisestä on oletettu noin 6 000–7 000 €:ksi. Kustannusarviot vaikuttavat epärealistisen matalilta.

Yllä mainituilla perusteilla on vaikeaa arvioida asetusehdotuksen vaikutuksia luotettavasti. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta seuraavaa. Vaikka asetusehdotuksella pyritään sääntelemään teknologian käyttöä, tosiasiallisesti sillä säännellään ihmisten eli erityisesti tekoälyn kehittäjien ja markkinoille asettajien toimintaa.

On kuitenkin todennäköistä, että yhdenmukainen sääntely sinällään parantaa nykyistä fragmentoitunutta ja epäselvää oikeustilaa ja siten voi mahdollisesti tuottaa parempaa suojaa perusoikeuksille tekoälyjärjestelmien käyttöönotossa. Lisäksi sovelluskehitykseen ja markkinoille saattamiseen liittyvät standardisoimis- ja raportoimisvelvollisuudet, jotka pakottavat huomioimaan perusoikeusvaikutukset, ovat omiaan tuomaan perusoikeusproblematiikan osaksi järjestelmäkehitystä. Parhaimmillaan tämä voi johtaa parempaan tietoisuuteen perusoikeuskysymysten merkityksestä ja siten olla omiaan lisäämään perusoikeusmyönteisiä suunnittelukäytänteitä.

Kuten Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, komission asetusehdotuksen vaikutuksia ei ole arvioitu eri jäsenvaltioiden näkökulmasta. Valtioneuvosto arvioi kirjelmässään ehdotuksen vaikutuksia kattavasti eri perusoikeuksien kannalta ja painottaa, että tekoälyn hyödyntämisellä – ja siten myös tekoälyn käyttöä määrittävällä sääntelyllä – on vaikutuksia laaja-alaisesti eri perusoikeuksien toteutumiselle. Valtioneuvoston kirjelmässä vaikutuksia on arvioitu keskeisten perustuslain 2 luvussa turvattujen oikeuksien näkökulmasta. Vaikutuksia tulisi kuitenkin arvioida myös liikkumisen vapauden kannalta, erityisesti ottaen huomioon asetusehdotuksessa korkean riskin käytöksi mainittu rajavalvonta ja maahanmuutto.

Lopuksi

Yleisesti pidän komission pyrkimystä tekoälykehityksen ja käytön yleistasoisesta sääntelystä kannatettavana. Yleissääntely ei kuitenkaan pelkästään riitä, vaan myös sektorikohtaista sääntelyä tarvitaan. Jatkokäsittelyssä tulisikin selventää yleiskattavuuden ja sektorikohtaisuuden suhdetta sekä arvioida kriittisesti liitteillä sääntelemisen hyödyllisyyttä ennakoitavuuden ja soveltamisalan näkökulmasta. Samoin esitettyjä ratkaisuja korkeariskisten järjestelmien vaatimuksista tulisi selkiyttää erityisesti ihmisen suorittaman valvonnan määrittelyn, tavoitteiden ja toteutustapojen osalta.

Helsingissä, syyskuun 28. päivänä 2021



Riikka Koulu
OTT, VT, apulaisprofessori, Helsingin yliopisto
Johtaja, University of Helsinki Legal Tech Lab