OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Niklas Vainio

Lausunto

28.9.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Asetusehdotuksen lähtökohdista ja soveltamisalasta

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

Kuten U-kirjelmästä (s. 17–21) ilmenee, ehdotetulla sääntelyllä olisi merkitystä useiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Sääntelyllä hallittaisiin muun muassa yhdenvertaisuuteen ja henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Ehdotuksen lähtökohtana on tekoälytuotteiden jakaminen kiellettyihin, suuririskisiin ja matalan riskin järjestelmiin. Riskitaso määrittyisi sen mukaan, käytetäänkö tekoälytuotetta asetuksessa luetellussa käyttöyhteydessä.

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

Asetus soveltuisi lähtökohtaisesti myös viranomaisiin. Asetuksen soveltamisala määräytyisi suurelta osin asetuksen liitteen I tekoälymääritelmän ja liitteen III käyttötapausluettelon perusteella. Tekoälymääritelmä perustuu yleisluontoiselle tekniselle luettelolle, jota olisi syytä edelleen tarkentaa. Esimerkiksi I liitteen b-kohdan ”Logiikkaan ja tietämykseen perustuvat lähestymistavat” jättää epäselväksi, kuuluvatko tavanomaiset ns. päätösautomaatiojärjestelmät asetuksen soveltamisalaan. Tällä on suuri merkitys hallinnossa tällä hetkellä käytettävien järjestelmien kannalta (muun muassa Kansaneläkelaitos ja Verohallinto).

Asetusehdotuksen perusratkaisu toteuttaa suhteellisuusperiaatetta ja on siten oikeansuuntainen. Perus- ja ihmisoikeussuojan toteutumisen kannalta on kuitenkin ensisijaisen tärkeää, että mahdollisen sääntelyn soveltamisala on kattava ja määritelty selvästi.

Kielletyt käyttötilanteet

Ehdotuksen mukaan tietyt tekoälyyn perustuvat käytännöt kiellettäisiin (artikla 5). Kieltojen voi ainakin suurelta osin arvioida kohdistuvan käytäntöihin, jotka puuttuvat syvällisesti keskeisiin perusoikeuksiin, esimerkiksi itsemääräämisoikeuteen, syrjinnän kieltoon ja yksityiselämän suojaan.

Ehdotuksen mukaan biometrinen etätunnistus lainvalvontatarkoituksessa voitaisiin sallia kansallisella lailla. Etätunnistuksen käyttöön tulisi liittää vaatimus ennakollisesta luvasta, jonka antaisi oikeusviranomainen tai riippumaton hallintoviranomainen. Etätunnistuksen tulisi olla välttämätöntä ja oikeasuhteista jonkin asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi ja sen käyttämiseen tulisi liittää välttämättömiä ja oikeasuhteisia suojatoimia ja edellytyksiä, erityisesti ajallisia, maantieteellisiä ja henkilötason rajoituksia. Tällaista lakia tulisi säätämisvaiheessa arvioida perustuslain kannalta (vrt. PeVL 18/2014 vp, s. 4–8).

Oikeusministeriö yhtyy U-kirjelmän näkemykseen siitä, että kiellettyjen tekoälyjärjestelmien määrittelyn asetuksessa on oltava selkeää, tarkkarajaista ja oikeasuhtaista. Ehdotusta arvioitaessa on lisäksi syytä tiedostaa,

että valitusta sääntelytekniikasta johtuen sääntelyn ulkopuolelle jäävät sellaiset muun muassa sosiaaliseen pisteytykseen liittyvät tilanteet, jotka muuten muistuttavat 5 artiklassa tarkoitettuja tilanteita, mutta joissa käytetty tekniikka ei vastaa asetuksessa käytettyä tekoälymääritelmää. Tämä vaikuttaisi mahdolliselta ainakin 5 artiklan 1 kohdan a-c alakohtiin liittyen (esimerkiksi sosiaalinen pisteytys lienee mahdollista toteuttaa tavanomaisilla automaatiomenetelmillä). Nämäkään tilanteet eivät tosin jää täysin sääntelyn ulkopuolelle, vaan niitä olisi tarkasteltava muun muassa tietosuoja- ja yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Lopputuloksena kuitenkin olisi, että kahta samankaltaista tilannetta säänneltäisiin eri tavoin käytetystä teknologiasta riippuen. Muodostuuko tämä käytännössä ongelmaksi, riippuu siitä, miten laveasti asetuksen tekoälymääritelmää tulkitaan.

Suuririskiset tilanteet

Suuririskisiin järjestelmiin liittyisi asetusehdotuksessa täsmennettyjä velvoitteita muun muassa laadunhallintaa, dokumentointia, rekisteröimistä ja vaatimuksenmukaisuuden arviointia koskien. Järjestelmän käyttäjiä, jollaisia olisivat esimerkiksi järjestelmää toiminnassaan käyttävät viranomaiset, koskisivat asetusehdotuksen 29 artiklassa määritellyt velvoitteet, esimerkiksi velvollisuus käyttää järjestelmiä käyttöohjeiden mukaisesti ja ilmoittaa havaituista riskeistä sekä velvollisuus lopettaa järjestelmän käyttö vaaratilanteessa.

Suuririskisten järjestelmien määrittely nojaa asetusehdotuksen liitteen III luetteloon. Luettelon mukaan suuririskisenä pidettäisiin muun muassa järjestelmiä, joiden tarkoituksena on luonnollisten henkilöiden biometrinen tunnistaminen ja luokittelu (kohta 1), olennaisten yksityisten palvelujen ja julkisten palvelujen ja etujen saatavuus ja käyttö (kohta 5), lainvalvonta (kohta 6), muuttoliikkeen hallinta, turvapaikka-asiat ja rajavalvonta (kohta 7) ja oikeudenhoito ja demokraattiset prosessit (kohta 8).

Suuririskisten järjestelmien määritelmään kuuluisivat siten eräät viranomaiset, mutta eivät viranomaisesti yleisesti. Soveltamisalaan kuuluisi ilmeisesti sosiaaliturvan toimeenpano (”julkisen avun etuudet ja palvelut”, III

liitteen 5 kohdan a alakohta), mutta ei esimerkiksi verotuksen toimittaminen, vaikka siihenkin voi katsoa liittyvän samankaltaisia riskejä kuin julkisten etuuksien ja palveluiden myöntämiseen. Lainvalvonta- ja maahanmuuttoviranomaiset kuuluisivat soveltamisalaan, mutta vain liitteessä lueteltujen järjestelmien osalta. Soveltamisalaan liittyy siis tietynlaista pistemäisyyttä ja ennakoimattomuutta, joka heikentää asetuksen perus- ja ihmisoikeuksien suojaamiseen liittyvää funktiota.

Asian jatkovalmistelussa on syytä selvittää, olisiko asetus esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle, joka koskee viranomaisten käyttämiä tekoälyjärjestelmiä eli tarkoittaako asetuksen täysharmonisoiva luonne sitä, ettei esimerkiksi suuririskisiä järjestelmiä koskevia velvoitteita voida laajentaa koskemaan suurempaa viranomaisjoukkoa tai sitä, ettei kansallisesti voida ylipäänsä säätää viranomaisten tekoälyjärjestelmiin kohdistuvia velvoitteita.

Asetusehdotukseen sisältyy 7 artikla, jolla komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säädöksiä liitteen III päivittämiseksi kyseisessä artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Delegoitu säädös tulee ennen voimaantuloaan saattaa Euroopan parlamentin ja neuvoston tarkasteltavaksi.

Mahdollisuus delegoituihin säädöksiin voi omalta osaltaan paikata edellä mainittuja soveltamisalan pistemäisyyteen liittyviä puutteita, mutta kuten U-kirjelmässä todetaan, korkean riskin käyttötapauksiin kohdennettavan sääntelyn soveltamisalan tulee olla selkeä, oikeasuhtainen ja perusteltu. Nämä tavoitteet pitäisi pyrkiä toteuttamaan jo perusasetuksessa.

Toisaalta jos liitteen III määritelmät rajoittavat sitä, millaisia velvoitteita kansallisesti voidaan säätää viranomaisten tekoälyjärjestelmiin liittyen, delegoituihin säädöksiin liittyy mahdollisuus siitä, että komissio delegoidulla säädöksellä laajentaisi liitettä III sellaisiin järjestelmiin, joihin liittyen on säädetty kansallisesti. Tällöin ilmeisesti EU-sääntely saisi etusijan kansalliseen nähden.

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 sääntelytekniikka nojautuu suuririskisten tilanteiden osalta suurelta osin omavalvontaan sekä viranomaisten jälkikäteiseen valvontaan, asetuksen täytäntöönpanossa olisi varmistuttava siitä, että viranomaisresurssit ovat riittävät asetuksen korkeatasoiseen ja tehokkaaseen valvontaan.

Ehdotuksen 71 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Säännösehdotukseen on sisällytetty kriteerejä sanktion määräämisen oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi. Artiklan 7 kohta jättää jäsenvaltion harkintaan, voidaanko hallinnollisia seuraamuksia määrätä myös viranomaisille.

Jatkovalmistelussa 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). Ehdotetun 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 kuvatuista 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.