Tuomas Ojanen

6.10.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleisarvio

1. Asetusehdotuksella pyritään luomaan oikeudellinen kehys eurooppalaisen lähestymistavan luomiseksi sekä yleisten etujen, erityisesti terveyden ja turvallisuuden, perusoikeuksien ja vapauksien korkean tason suojelun toteuttavan tekoälyn kehittämisen ja käyttöönoton edistämiseksi.
2. Asetusehdotuksessa omaksuttu perusratkaisu riskiperustaisesta ja käyttötapauskohtaisesta lähestymistavasta on lähtökohtaisesti perusteltu ja linjassa lähestymistapana sen kanssa, että esimerkiksi myös unionin yleinen tietosuoja-asetuksenkin edellyttää riskiperustaisesta lähestymistapaa ja sen mukaisesti huomion kiinnittämistä henkilötietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin.
3. Perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta voidaan lähtökohtaisesti suhtautua myönteisesti asetusehdotukseen. Asetusehdotuksen keskeisiä tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä ja perusteltuina perusoikeusjärjestelmän kannalta.
4. Kysymyksessä on huomattavan merkittävä ja laaja-alainen säädöshanke, jolla on lukuisia perusoikeusvaikutuksia sekä useita muitakin perustuslakikytkentöjä. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä tulee esiin, asetusehdotukseen liittyy vielä monelta osin jatkoselvittämistä ja -tarkentamista vaativia kysymyksiä, joiden merkitystä on syytä korostaa myös perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta.
5. Edellä jatkovalmistelusta todettuun liittyen on painokkaasti korostettava tarvetta informoida eduskuntaa asetusehdotuksen jatkovalmistelusta mahdollisimman ajantasaisesti perustuslain 96 §:n mukaisesti, jotta eduskunta voi ottaa mahdollisimman oikea-aikaisesti asetusehdotuksen muutoksiin jatkovalmistelussa kantaa ja jotta eduskunnan asema ja vaikutusmahdollisuudet suhteessa käsillä olevaan, sekä periaatteellisesti että perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta huomattavan merkittävään säädöshankkeeseen tulevat asianmukaisesti turvatuiksi.
6. On nähdäkseni selvää, ettei käsillä olevalla asetusehdotuksella luotavaa oikeudellista kehystä ole syytä ymmärtää ”viimeisenä sanana”, vaan kysymys on eräänlaisesta ”kokeilulaista” ja ensimmäisestä unionitasoisesta askeleesta kohti eurooppalaista lähestymistapaa tekoälyyn oikeudelliseen sääntelyyn. Tarve ymmärtää asetusehdotus tällä tavoin tulee verraten hyvin esiin myös asetusehdotuksen 84 artiklasta, jonka mukaisesti komissio arvioisi tietyin määräajoin asetuksen toimivuutta ja vaikutuksia sekä tarvittaessa esittäisi

ehdotuksia asetuksen muuttamiseksi. Säännönmukainen arviointi ja uudelleentarkastelu ovat erityisen välttämättömiä sen takia, että tekoäly on nopeasti kehittyvä teknologiakokonaisuus, joka voi tuottaa paitsi monenlaisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia hyötyjä myös samalla synnyttää monia riskejä alkaen jo sellaisista perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ydinalueella olevista perustavista vaatimuksista kuin yhdenvertaisuus, syrjimättömyys ja tasa-arvo. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi osaltaan korostettava tarvetta varmistaa asetuksen mahdollisimman säännönmukainen ja kattava seuranta ja vaikutusarviointi sekä uudelleentarkastelun ja muuttamisen tarve varsinkin tilanteessa, jossa asetus synnyttäisi epäkohtia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien seikkojen kannalta.

7. Valtioneuvoston kirjelmässä on mielestäni tehty hyvin selkoa asetusehdotuksen pääasiallisesta sisällöstä, sen tavoitteista sekä seikoista, joihin on syytä kiinnittää erityistä huomiota asetusehdotuksen jatkovalmistelussa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan olennaisimmilta osiltaan yhtyä valtioneuvoston kirjelmässä esitettyihin kantoihin ja käsityksiin seuraavin täsmennyksin ja täydennyksin.

Perustuslaki- ja ihmisoikeuskytkennät

8. Asetusehdotuksen jaksossa 3.5, samoin kuin valtioneuvoston kirjelmässä, on jo tehty selkoa tekoälyn käytön ja siihen liittyvien erityispiirteiden perusoikeuskytkennöistä ja -riskeistä.
9. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä valtioneuvoston kantaan siitä, että tekoälyjärjestelmien käyttöön liittyy paljon jatkoselvittämistä vaativia perusoikeusliitännäisiä kysymyksiä, ja että jatkovalmistelussa myös asetusehdotuksen soveltamisalakysymyksiä tulisi arvioida huolellisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta.
10. On syytä kuitenkin huomauttaa siitä, että asetusehdotuksella on perusoikeussäännösten ohella kytkentöjä myös moniin muihin perustuslain säännöksiin. Tämä on ilmeistä, kun otetaan huomioon yhtäältä asetusehdotuksen huomattavan laaja, sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijat kattava soveltamisala ja toisaalta se, että etujen ja hyötyjen ohella tekoälyn käyttöön voi liittyä sellaisia väärinkäytön riskejä, jotka voivat olla pahimmillaan ihmisarvon kunnioittamisen, vapauden, tasa-arvon, demokratian ja oikeusvaltion vastaisia, samalla kun ne loukkaisivat perus- ja ihmisoikeuksia, kuten yhdenvertaisuutta, syrjintäkieltoja, yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa, lapsen oikeuksia ja vammaisten henkilöiden oikeuksia.
11. Asetusehdotus onkin monien perusoikeussäännösten ohella merkityksellinen myös useiden perustuslain 1 luvussa säädettyjen valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvien seikkojen, kuten ihmisarvon loukkaamattomuuden, kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen sekä valtiollisten tehtävien, kannalta. Asetusehdotus on niin ikään merkityksellinen esimerkiksi hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n sekä vastuusta virkatoimista säätävän perustuslain 118 §:n kannalta.
13. On syytä myös korostaa asetusehdotuksen merkityksellisyyttä useiden Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten erityisesti Lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja Vammaisten henkilöiden oikeuksien

yleissopimuksen kannalta. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että Lapsen oikeuksien yleissopimuksen valvontaelin, Lasten oikeuksien komitea, on viime keväänä 24.3.2021 antanut yleiskommentin lasten oikeuksista digitaalisessa ympäristössä (General Comment No 25 (2021) *Children's rights in relation to the digital environment*, CRC/CGC/25), jonka linjauksia on syytä huomioida käsillä olevan säädöshankkeen jatkovalmistelussa.

12. Kaiken kaikkiaan asetusehdotuksen mukaiseen tekoälyjärjestelmien käyttöön liittyy perusoikeus- ja ihmisoikeuskysymysten ohella monia muitakin perustuslakikysymyksiä, joita tulee myös tarkemmin arvioida asetuksen jatkovalmistelussa.
13. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa asetusehdotuksen edellä mainituista perustuslaki- ja ihmisoikeuskytkennöistä sekä edellyttää valtioneuvostoa kiinnittämään huomiota myös niihin asetusehdotuksen jatkovalmistelussa ja siihen liittyvissä jatkokirjelmissä eduskunnalle.

Oikeusperusta, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate

14. Asetusehdotuksen keskeisenä oikeusperustana olisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114artikla, jossa määrätään toimenpiteistä sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi. Lisäksi asetusehdotus perustuisi eräiltä osin SEUT 16 artiklaan.
15. Nähdäkseni asetusehdotuksen oikeusperustaa voidaan pitää lähtökohtaisesti asianmukaisena. Samoin asetusehdotusta voidaan lähtökohtaisesti pitää asianmukaisena SEU 5 artiklan mukaisen toissijaisuusperiaatteen sekä suhteellisuusperiaatteen kannalta.
16. Valtioneuvoston kantana on kuitenkin aivan oikein se, että tekoälyn ja sen käytön sääntelyn tulee olla soveltamisalaltaan selkeä ja noudattaa paremman sääntelyn periaatteita, ja että asetusehdototuksen mukaisten vaatimusten tulee olla oikeasuhtaisia eikä niiden tulisi muodostaa tarpeetonta hallinnollista tai taloudellista taakkaa. Lisäksi valtioneuvoston kannassa tuodaan esiin tarve täsmentää jatkovalmistelussa tekoälyn ja sen käytön määritelmää (3 artikla) sekä asetusehdotuksen suhdetta muuhun unionin sääntelyyn, kuten yleiseen tietosuoja-asetukseen, markkinavalvontaa koskevaan sääntelyyn, yleiseen tuoteturvallisuusdirektiiviin, tuotevastuudirektiiviin sekä olemassa olevaan sektorikohtaiseen lainsäädäntöön esimerkiksi liikennesektorilla.
17. Nähdäkseni on syytä korostaa näiden seikkojen merkitystä myös oikeusperustan, toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kannalta. Tarkempi arvio asetusehdotuksen oikeusperustasta ja suhteesta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen on mahdollista muodostaa vasta sitten, kun asetusehdotuksen soveltamisalakysymykset ja suhde muuhun unionilainsäädäntöön on selkeytynyt ja täsmentynyt.

Sääntelymalli

18. Komission ehdotuksessa kiinnittää huomiota se, että tekoälyn oikeudellinen sääntelykehikko perustuisi SEUT 288(1) artiklan mukaiseen asetukseen, jonka käytölle säädösmuotona on sinänsä verraten painavia perusteita. Asetuksen valinta

oikeudelliseksi välineeksi on perusteltua, koska asetuksen suora sovellettavuus SEUT 288 artiklan mukaisesti vähentäisi oikeudellista hajanaisuutta ja helpottaisi laillisten, turvallisten ja luotettavien tekoälyjärjestelmien sisämarkkinoiden kehittämistä Euroopan unionissa.

19. Sääntelymalli eroaisi kuitenkin esimerkiksi unionin tietosuojasääntelystä, jossa unionin yleistä tietosuoja-asetusta täydentää rikosasioiden tietosuojadirektiivi, koska henkilötietojen käsittelyyn poliisitoimessa liittyy erityispiirteitä muihin henkilötietojen käsittelytilanteisiin verrattuna.
20. Valtioneuvoston kirjelmässä katsotaan perustellusti, että asetusehdotuksessa tulee huomioida julkisen sektorin erityisluonne ja että oikeus hyvään hallintoon tulee turvata viranomaisten osalta. Valtioneuvoston mukaan tulee myös huolehtia, ettei julkisen sektorin toimijoille synny tarpeetonta sääntelytaakkaa, koska julkisen sektorin toimintaan kohdistuu jo kansallista sääntelyä muun muassa hyvän hallinnon, läpinäkyvyyden ja tiedonhallinnan osalta. Valtioneuvosto myös katsoo, että julkisen hallinnon alaan kuuluvia tehtäviä, joissa käytetään korkean riskin tekoälyjärjestelmiä, koskevaa ehdotettua sääntelyä tulee selkeyttää ja tarkentaa, ja että asetusehdotuksen vaikutuksia julkisen hallinnon digitalisaatioon tulee tarkastella.
21. Nämä valtioneuvoston kannat ovat perusteltuja, mutta samalla ne nähdäkseni osaltaan tuovat esiin tarvetta arvioida vielä jatkovalmistelussa sääntelyinstrumenttia siltä osin kuin kysymys on lainvalvontaviranomaisista ja oikeudenhoitoon liittyvistä kysymyksistä. Direktiivi saattaisi olla parempi sääntelyinstrumentti huomioimaan oikeudenhoidon ja lainvalvonnan erityispiirteitä sekä varmistaa asetusta paremmin niihin liittyvän kansallisen liikkumavaran, joskin myös direktiivin käyttö asetuksen rinnalla ei olisi ongelmatonta.
22. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi paikallaan huomauttaa tarpeesta pohtia vielä sääntelytapaa oikeudenhoidon ja lainvalvontaviranomaisten osalta, varsinkin kun sääntelyinstrumentin valinnalla on merkitystä kansallisen liikkumavaran, perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen kannalta.
23. Joka tapauksessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa on syytä yhtyä valtioneuvoston kantaan tarpeesta varmistaa asetuksen jatkovalmistelussa riittävä kansallinen liikkumavara esimerkiksi juuri siltä osin kuin kyse on oikeudenhoidosta ja lainvalvontaviranomaisten toiminnasta.

Komissiolle delegoitava säädös- ja täytäntöönpanovalta

24. Asetusehdotuksen XI osastossa (73 ja 74 artikla, ks. myös 4 artikla) määrättäisiin säädösvallan siirrosta ja komiteamenettelystä. Huomiota kiinnittää se, kuinka laajasti asetusehdotuksen 73 artikla luettuna yhdessä 4 artiklan kanssa siirtäisi komissiolle valtaa antaa delegoituja säädöksiä määräämättömäksi ajaksi asetuksen liitteiden muuttamiseksi.
25. Sitä, että komissiolle annettaisiin toimivalta muuttaa delegointisäädöksillä asetusta, voidaan sinänsä pitää lähtökohtaisesti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, varsinkin kun tekoäly on huomattavan nopeasti kehittyvä teknologiakokonaisuus, ja kun asetuksen muuttaminen SEUT 294 artiklan mukaisessa tavallisessa

lainsäätämisjärjestyksessä on verraten työlästä ja hidasta. Tavallinen lainsäätämisjärjestys kuitenkin perustuu unionin kansalaisia edustavan, välittömillä vaaleilla valitun Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden hallituksia edustavan neuvoston tasa-arvoiseen asemaan, jossa nämä kaksi lainsäädäntövallan käyttäjää antavat yhdessä EU-säädöksen komission ehdotuksen pohjalta. Valtaosaan unionin säädöksistä ylipäätään sisältyy delegointi- ja täytäntöönpanosäännöksiä, joiden nojalla komissio voi antaa delegoituja säädöksiä tai täytäntöönpanosäädöksiä. Delegoituja säädöksiä koskee myös Euroopan parlamentin veto-oikeus, so. sen mahdollisuus milloin tahansa kumota komission valtuudet antaa delegoituja säädöksiä.

26. Näistä näkökohdista huolimatta käsillä oleva asetusehdotus antaisi komissiolle liian lavean vallan muuttaa delegoitujen täytäntöönpanosäädösten avulla asetusta. SEUT 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*. Tässä yhteydessä on merkityksellistä todeta, että perustuslakivaliokunta on jo aiemmin linjannut, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän unionin säädöksen tasolla (PeVL 12/2012 vp). Kuten edellä on ilmennyt, käsillä oleva asetusehdotus olisi mitä suurimmassa määrin merkityksellinen lukuisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien seikkojen kannalta.
27. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä tulee esiin, muun muassa asetusehdotuksen 4 artiklan mukaan komissio voisi antaa säädöksiä, joilla muutetaan asetuksen liitteessä I esitettyä tekniikoiden ja lähestymistapojen luetteloa, mikä valtioneuvoston kirjelmästä esitetyn olisi merkityksellistä asetuksessa käytetyn tekoälyjärjestelmän määritelmän kannalta. Koska asetusehdotuksen 2 artiklan 1 kappaleen a alakohdan mukainen tekoälyjärjestelmän määritelmä vaikuttaisi asetusehdotuksen soveltamisalaan, on vaikea nähdä, etteikö komissiolle annettaisi toimivalta muuttaa myös asetuksen ”keskeisiä osia” SEUT 290 artiklassa tarkoitetulla tavalla.
28. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä korostaa sitä, että komissiolle asetusehdotuksessa esitetyt valtuudet antaa delegoituja säädöksiä vaativat jatkossa vielä tarkempaa arviointia, ja että asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi varsinkin varmistaa se, että delegointivalta rajataan SEUT 290 artiklan mukaisesti muihin kuin asetuksen keskeisiin osiin.
29. Tässä(kin) yhteydessä on syytä korostaa valtioneuvoston kannan mukaisesti tarvetta jatkovalmistelussa varmistaa, että tekoälyjärjestelmän määrittely on riittävän selkeää ja tarkkarajaista sekä yleensä että varsinkin kiellettyjen tekoälyjärjestelmien määrittelyn suhteen.

Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys

30. Perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta keskeisimmät kysymykset tekoälyn käytössä ja sen sääntelyssä liittyvät

yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen, joiden kannalta tekoälyn käytöllä voi olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia.

31. Kuten asetusehdotuksesta ja sitä koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä tulee esiin, asetusehdotuksella tulisi toteutuessaan olemaan joka tapauksessa huomattavan laajoja vaikutuksia perusoikeuksiin ja tällöin myös niiden yhdenvertaiseen ja syrjimättömään toteutumiseen. Tällöin tulee myös kiinnittää erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin, kuten lapsiin ja vammaisiin henkilöihin. Viittaan tässäkin yhteydessä edellä mainitsemaani Lasten oikeuksien komitean 24.3.2021 antamaan yleiskommenttiin lasten oikeuksista digitaalisessa ympäristössä (General Comment No 25 (2021) *Children's rights in relation to the digital environment*, CRC/CGC/25), jonka linjauksia on syytä huomioida asetusehdotuksen jatkovalmistelussa.
32. Vaikka haitallisten ja kielteisten vaikutusten riskiä on mahdotonta sulkea etukäteen kattavasti pois, tekoälyn käytön ja hyödyntämisen riskejä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden toteutumisen kannalta voidaan ainakin merkittävästi vähentää sääntelyn täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella sekä läpinäkyvyys- ja vaikutusarviointivelvoitteilla. Samoin tekoälyn käytön valvontajärjestelmien tehokkuudella ja kattavuudella on keskeinen merkitys yhdenvertaisuuden ja syrjinnän vaatimusten toteutumisen kannalta.
33. Asetusehdotukseen sisältyy jo myönteisiä sääntelyehdotuksia läpinäkyvyysvelvoitteen piiriin kuuluvista tekoälyjärjestelmien velvoitteista, vaikutusten arvioinnista sekä valvontajärjestelyistä. Silti asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin kiinnittää vielä painokkaammin huomiota näihin seikkoihin. Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden vaatimusten toteutumista tulisi vieläkin systemaattisemmin arvioida haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, kuten varsinkin lapsien ja vammaisten henkilöiden kannalta. Samalla tulisi tarkemmin kiinnittää huomiota asetusehdotuksen suhteeseen voimassaolevaan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyyn unionissa ja Suomessa sekä niiden valvontamekanismeihin kansallisella ja unionitasolla. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä erikseen huomauttaa näistä seikoista.

Eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen

34. On ilmeistä, että asetusehdotus tulee jatkovalmistelussa merkittävästikin muuttumaan. Tästä syystä on perustuslakivaliokunnan lausunnossa erikseen korostettava sitä jo edellä mainitsemaani seikkaa, että eduskunnan tosiasiallinen vaikutusvalta on turvattava asetusehdotuksen jatkovalmistelussa perustuslain 96 §:n mukaisesti siten, että eduskunta voi ottaa kantaa asiaan ennakollisesti ja tosiasiallisesti eikä vain muodollisesti hyväksy jälkikäteen päätöstä, jolle ei välttämättä ole vaihtoehtoa (ks. myös esim. PeVL 6/2020 vp). Viittaan myös edellä kohdassa 5 toteamaani.