LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä U 28/2021 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä asetusehdotuksesta

Komissio on antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä (tekoälysäädös) ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta. Asetusehdotuksen sääntelykohteena on tekoälyjärjestelmät ja erityisesti korkeariskiset tekoälyjärjestelmät. Asetusehdotusta perustellaan johdanto-osan 2 kohdassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklalla, joten ehdotuksella on tarkoituksena unionin sisämarkkinoiden toteuttaminen ja niiden toiminnan varmistaminen. Tässä suhteessa asetusehdotuksen tekoälyjärjestelmiin kohdistuvat ehdotukset voivat olla teknologiasidonnaisuudeltaan perusteltuja, jos ne kohdistuisivat erilaisiin laitteisiin, joiden teknisluonteisista vaatimuksista (teknisiä eritelmiä) säänneltäisiin asetuksessa. Asetusehdotus sisältää myös runsaanlaisesti kansallista liikkumavaraa sisältäviä sääntelyehdotuksia, jolloin on aiheellista pohtia myös sitä, onko asetus oikea tapa säännellä kohteessa, joka yhtäältä on jatkuvassa muutoksessa ja toisaalta siinä joudutaan turvautumaan myös kansalliseen sääntelyyn. Tästä näkökulmasta direktiivillä tapahtuva sisämarkkinasääntely voisi olla toimivampi tapa pyrkiä sääntelyehdotuksen päämääriin.

Lisäksi asetusehdotuksessa viitataan SEUT-sopimuksen 16 artiklaan, jolloin sääntelyllä on myös sidoksensa henkilötietojen suojaan. Euroopan unionissa perusratkaisut henkilötietojen suojaa koskevassa sääntelyssä on luotu Euroopan unionin yleisellä tietosuoja-asetuksella (EU) 2016/679 sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivillä (EU) 2016/679. Näiden lisäksi henkilötietojen suojasta on säädetty yleisellä tasolla sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä 2002/58/EY, jonka sääntelypohjan uudistamista on tehty EU:n toimielimissä yli neljän vuoden ajan komission tekemän sähköisen viestinnän tietosuoja-asetusehdotuksen (COM(2017) 10 final) pohjalta. Lisäksi henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä on myös muissa unionin säädöksissä.

Tekoälyasetusehdotus jää epäselväksi suhteesta yleiseen unionin tietosuojalainsäädäntöön, 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 (rikosasioiden tietosuojadirektiivi) 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 erityissääntelyä 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.*

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. *Niin ikään tulisi selvittää, missä määrin asetusehdotus rajoittaa kansallisen sääntelyn liikkumatilaa tekoälyjärjestelmistä.*

Kaiken kaikkiaan ehdotusta voidaan pitää ongelmallisena, koska sääntelykohde ei ole täysin selvä ja se kohdentuu teknologiaan (tekoälyjärjestelmiin), jossa kuitenkin suojattavana kohteena on yksilö ja hänen oikeutensa, jolloin kysymys on henkilötietojen suojaan kohdistuvasta sääntelystä, jota Euroopan unionissa on säädetty teknologianeutraalisti jo pitkään. Sääntelyllä on siten sidoksensa perustuslain 10 §:ssä säädettyyn henkilötietojen suojaan.

2. Soveltamisala

Tekoälyasetusehdotuksen soveltamisalaan vaikuttaa tekoälyjärjestelmän käsite. 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.

Tekoälyn määritelmän osalta on syytä myös huomata, että *asetusehdotuksen 4 artiklaan on ehdotettu komissiolle delegoitu säädösvalta*, jonka perusteella se voisi muuttaa asetusehdotuksen I liitteen luetteloa tekniikoista ja lähestymistavoista. Liitteen muuttaminen tarkoittaa tekoälyjärjestelmän käsitteen sisällön muuttamista komissiolle delegoidun säädösvallan perusteella ja tällä on suora vaikutuksensa 2 artiklan soveltamisalasäännöksiin. *Siten komissiolle delegoitaisiin säädösvaltaa asiassa, jossa sillä olisi mahdollisuus vaikuttaa tekoälyasetuksen 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. Euroopan unionin lainsäätäjällä on SEUT 290 artiklan perusteella 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. Delegoinnille on perusteensa jonkin toimialan teknisen kehittymisen vuoksi, jolloin delegoidun säädösvallan puitteissa sääntelyä voidaan sovittaa toimialan säädöstarpeisiin muun muassa teknisiin vaatimuksiin, muttei sääntelykohteeseen.

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. 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. *Asetusehdotuksessa omaksutun säännösten ketjutuksen ja sen vaikutuksen soveltamisalaan tulisi arvioida asetuksen jatkovalmistelussa.*

Selkeämmin ja kestävämmällä pohjalla sääntelyä voitaisiin kehittää irrottautumalla järjestelmäperusteisesta sääntelystä ja keskittymällä käsittelyperusteiseen sääntelyyn. *Tekoälyjärjestelmät toimivat käytössään olevan tiedon pohjalta, jolloin esimerkiksi yksilön suojelun kannalta on merkitystä, minkälainen käsittely on sallittua tai kiellettyä eikä niinkään minkälaisella järjestelmällä käsittelyä tehdään.*

3. Henkilötietojen suoja

Asetusehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi kielletyistä tekoälyyn liittyvistä käytännöistä. Asetusehdotuksen 5 artikla sisältää luettelon näistä kielletyistä käytännöistä. Luettelo on laadittu tekoälyjärjestelmäkeskeiseksi, mutta varsinainen sääntelykohde vaikuttaisi olevan näiden järjestelmien avulla tehtävä automaattinen henkilötietojen käsittely. Asetuksen 5 artikla keskittyy kuitenkin lähinnä reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen rajoittamiseen julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksiin. Käytännössä tällainen henkilötietojen käsittelyn sallimisesta pitäisi säätää kansallisessa laissa asetuksen 5 (4) artiklan sisältämän kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Biometriset tiedot kuuluvat tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, joiden käsittely on kielletty, ellei niiden käsittelyä sallita lainsäädännössä. Siten voimassa olevan lainsäädännönkin perusteella tällainen etätunnistaminen on jo kiellettyä, ellei sitä sallittaisi laintasoisessa sääntelyssä. Tekoälyasetusehdotuksen sääntely reaaliaikaisesta etätunnistamisen rajoittamisesta julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksissa herättää ainakin seuraavia ja nähdäkseni myös jatkovalmistelussa selvitettäviä ja arvioitavia kysymyksiä:

- miksi tekoälyasetusehdotukseen sisällytetään toimialasidonnaista sääntelyä?
- miksi tekoälyasetusehdotukseen sisällytetään lainvalvontatarkoituksia koskevaa henkilötietojen käsittelyn sääntelyä, kun lainvalvontatarkoituksia varten tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä on säädetty direktiivipohjaisesti rikosasioiden tietosuojadirektiivissä? Jos tällaiselle lisäsääntelylle on olemassa tarve ja kun asetusehdotuksen mainittu sääntely on direktiivinomaista, olisi luontevampaa päivittää rikosasioiden tietosuojadirektiiviä tällaisen sääntelyn osalta.

Lainvalvontatarkoituksiin tapahtuva muu tekoälypohjainen henkilötietojen käsittely on katsottu asetusehdotuksen liitteen III luettelossa suuririskiseksi. Vastaava edellä oleva kysymyksenasettelu koskee myös tätä sääntelyosuutta asetuksessa. Tekoälypohjaispohjaiseen biometriseen tunnistamiseen liittyvä käsittely kuuluu muutenkin asetusehdotuksessa tarkoitettuun suuririskiseen käsittelyyn.

Kokonaisuudessaan ehdotettu sääntely biometrisestä etätunnistamisesta kohdistuu valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 13/2017 vp), joten tehtiinpä sitä lainvalvontatarkoituksessa tai muussa tarkoituksessa, on siitä säädettävä lakitasoisin säännöksin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti (PeVL 3/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten käsittelyä on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 3/2021 vp ja siinä viitatut). *Edellä esitetyn perusteella sinällään asetusehdotuksen biometrisen etätunnistamisen rajoittamista koskevalle sääntelylle on puoltavia seikkoja, mutta sen tuoma lisäarvo suhteessa jo voimassa olevaan erityisiin henkilötietoryhmiin kohdistuvaan kieltosääntelyyn jää epäselväksi.*

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muun muassa henkilötietojen suojaa koskevissa kysymyksissä tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta tehty selko kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 44/2016 vp). *Tämä on syytä huomioida jo valmisteltaessa unionin asetuspohjaista sääntelyä muotoiltaessa Suomen kannanottoja.*

Tekoälyasetuksen III osastossa ehdotetaan säädettäväksi ehdoista, joilla asetusehdotuksen liitteen III mukaiset suuririskiset tekoälyjärjestelmät (tekoälyyn pohjautuva automaattinen tietojenkäsittely) voidaan ottaa käyttöön. Asetusehdotuksen liitteessä III luetellut käyttötarkoitukset liittyvät monin osin viranomaistoimintaan: Yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, olennaisten yksityisten palvelujen ja julkisten palvelujen ja etujen saatavuus ja käyttö, lainvalvonta, muuttoliikkeen hallinta, turvapaikka-asiat ja rajavalvonta sekä oikeudenhoito ja demokraattiset prosessit.

Asetusehdotus pitää sisällään suojakeinoja, joilla voidaan nähdä olevan suora yhteys henkilötietojen suojan toteuttamiseen tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivissä tarkoitettuihin teknisiin ja organisatorisiin toimiin henkilötietojen suojaamiseksi. Näihin suojatoimiin kuuluisi riskienhallintajärjestelmä, laadunhallintajärjestelmä, tiedonhallinnan käytännöt, tekninen dokumentaatio, lokitietojen kerääminen ja säilyttäminen, läpinäkyvyys, ihmisen suorittama valvonta ja kyberturvallisuus. Suojakeinot sinällään luovat perusteita sille, että tekoälypohjaisessa tietojenkäsittelyssä voidaan varmistaa käsittelyn asianmukaisuus.

Suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskeva sääntely on kiinteässä suhteessa tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa säädettyyn kieltoon tehdä täysin automatisoituja yksittäispäätöksiä. Asetusehdotuksen liitteen III käyttötarkoitukset liittyvät nimenomaisesti tietosuojalainsäädännössä kiellettyyn käsittelyyn, ellei sitä sallita suoraan tietosuojalainsäädännössä tai unionin taikka kansallisessa lainsäädännössä. *Asetusehdotuksesta ei ilmene, suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevien vaatimusten ja sääntelyn suhde tietosuojasääntelyssä omaksuttuun automatisoitua päätöksentekoa koskevaan kieltosääntelyyn*. Ilmeisesti asetusehdotus luo niitä suojakeinoja, joilla tekoälypohjaisen henkilötietojen käsittelyn perusteella voitaisiin tehdä täysin automaattisia päätöksiä.

Ehdotetussa muodossaan asetusehdotus ei kuitenkaan tuo vastauksia suhteessa esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa säädettyyn tai lainvalvontatarkoitusten sekä kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä säädettyyn kieltosääntelyyn. Asetuksen jatkovalmistelussa tulisikin selkeyttää tekoälysääntelyn suhdetta automatisoitua päätöksentekoa rajoittavaan/kieltävään sääntelyyn. Lisäksi on myös syytä korostaa, että *asetusehdotuksen suojasääntely koskee vain rajattua joukkoa automatisoitua päätöksentekoa potentiaalisesti sisältäviä käsittelyjä. Tästä syystä rinnalla joudutaan myös kansallisesti sääntelemään automatisoidusta päätöksenteosta ja lisäksi ottamaan huomioon*

valtiosääntöiset kysymykset, jotka perustuslakivaliokunta on nostanut esille lausuntokäytännössään automatisoidusta päätöksenteosta ja siihen liittyvistä valtiosääntöisistä kynnyskysymyksistä (PeVL 7/2019 vp; PeVL 70/2018 vp; PeVL 62/2018 vp; PeVL 78/2018 vp). *Tässä suhteessa on tärkeää, että asetusehdotukseen jätetään kansallista liikkumavaraa tarvittavasta lisäsääntelystä, jolla viranomaistoiminnassa voidaan varmistaa kansallisesta perustuslaista johtuvat sääntelyvaatimukset. Jatkokäsittelyssä tulisi myös selkeyttää, pidätetäänkö ehdotetulla asetuksella tekoälypohjaisen käsittelyn sääntely Euroopan unionilla vai sallitaanko tästä myös kansallista sääntelyä seikoista, joista ei ole säädetty tekoälyasetuksessa.*

Olennaisten vaatimusten sääntelyehdotuksissa on syytä vaikuttaa jatkovalmistelussa siihen, että vaatimukset esitetään yksiselitteisesti ja nimenomaan vaatimuksina. Tarkempaa selkoa tulisi saada myös standardeista, joihin 40 artiklassa viitataan, koska ne osaltaan määrittelevät tekoälyjärjestelmien kelvollisuutta ja asianmukaisuutta. Standardeilla tapahtuvassa sääntelyssä on myös huomioitava se, että siinä on kysymys eräänlaisesta subdelegoidusta säädösvallan käytössä, jossa standardisoimisjärjestöt määrittelevät sitovat vaatimukset, vaikka komissio viime kädessä päättää, mitä standardeja ja miltä osin niitä sovelletaan. *Lisäksi asetusehdotuksen säännösteksteistä tulisi karsia esimerkinomaiset luettelot tai lausahdukset suojakeinoista*. Tällä on myös merkitystä asetusehdotuksessa säädettyjen vaatimusten täyttämisen tulkinnassa ja ennakoinnissa erityisesti, jos vaatimusten toteuttamatta jättämisellä olisi asetusehdotuksen mukaisia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia.

4. Arviointilaitokset ja julkinen hallintotehtävä

Suuririskisten tekoälyjärjestelmien käyttö edellyttäisi asetusehdotuksen perusteella vaatimustenmukaisuuden osoittamista ja tätä koskevaa arviointia. Ehdotuksen mukaan vaatimustenmukaisuuden arviointi voitaisiin toteuttaa sisäiseen valvontaan perustuvassa vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyssä taikka arviointilaitoksen tekemänä. Asetusehdotuksen 43 artikla sisältää myös poikkeuksen, jonka mukaan lainvalvonta-, maahanmuutto- tai turvapaikkaviranomaisten on käytettävä arviointilaitoksena markkinavalvontaviranomaista. Koska sääntely kohdistuu merkittäviltä osin viranomaisten toimintaan ja niiden käyttämien järjestelmien vaatimustenmukaisuuden arviointiin, saattaa arviointi tarkoittaa julkisen hallintotehtävän suorittamista erityisesti kun asetusehdotuksessa eräät arviointitehtävät kohdistetaan suoraan markkinavalvontaviranomaiselle.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslaissa ei ole säädetty viranomaisen käsitteestä eikä julkisen hallintotehtävän sisällöstä. Julkisia hallintotehtäviä ovat julkisen vallan käyttöön liittyvät tehtävät, mutta myös viranomaisille eri laeissa säädetyt tehtävät. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:ssä hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi säädösten toimeenpano sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyvät tehtävät (HE 1/1998 vp, s. 178–179). Tehtävä voi olla julkinen hallintotehtävä ilman, että sen hoitamisessa käytettäisiin julkista valtaa (PeVL 11/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 30/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti muistuttanut perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen luonteesta oikeudellisena edellytyksenä, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (ks. esimerkiksi PeVL 5/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että tarkastus voi esimerkiksi valvonnan kohteina oleviin seikkoihin liittyvien ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaista suorittaa viranomaisen siihen valtuuttaman asiantuntijan toimesta (PeVL 40/2002 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeellisuusvaatimus voi

täyttyä myös esimerkiksi silloin, kun tarkastuksen tekeminen edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole (PeVL 29/2013 vp).

Joissakin tilanteissa perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tarkastustoiminta olisi julkinen hallintotehtävä, vaan laitoksen arviointia voidaan luonnehtia puolueettomaksi, tekniseen asiantuntemukseen perustuvaksi lausunnoksi (PeVL 4/2012 vp ja PeVL 2/2002 vp). Asetusehdotuksen 45 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi kansallinen liikkumavara, jossa jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilmoitettujen laitosten päätöksiä koskeva muutoksenhakumenettely on niiden osapuolten käytettävissä, joiden oikeutettua etua päätös koskee. Ehdotus viittaa siihen, että ainakin ilmoitettujen arviointilaitosten toiminta kuuluu perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän alaan, joten asetuksessa tulisi jättää kansallista liikkumavaraa siihen, että kansallisesti voidaan varmistaa näiden laitosten toiminnan lainsäädännöllinen pohja suhteessa perustuslain 124 §:ssä säädettyyn.

5. Valvontaviranomainen

Tekoälyasetuksessa on ehdotukset valvontaviranomaisen nimeämisestä. Asetusehdotuksen 59 artiklan mukaan 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. Kuten olen edellä todennut, asetusehdotus on sidoksissa monin osin tietosuojasääntelyn kanssa. Tällä hetkellä tietosuojan yleisenä kansallisena valvontaviranomaisena toimii tietosuojavaltuutettu ja erityisenä valvontaviranomaisena Traficom sähköisen viestinnän tietosuojaan liittyvissä kysymyksissä.

Jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että valvontaviranomaisen tehtävät muodostavat selkeän kokonaisuuden suhteessa tietosuojalainsäädäntöön, jotta kansallisen liikkumavaran puitteissa on mahdollista järjestää valvontaviranomaistoiminta tarkoituksenmukaisella tavalla. Aiheellista on myös todeta, että valvontaviranomaisten väliset suhteet niin asetusehdotuksen sisällä että tietosuojasääntelyyn nähden on oltava selkeitä, koska perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Tämä toimivaltaisuus on pystyttävä todentamaan yksiselitteisesti ja täsmällisesti laissa. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 2/2012 vp ja PeVL 21/2009 vp).

Koska asetusehdotus jättää kansallista liikkumavaraa viranomaistoiminnan järjestämisessä, on kansallisessa lainsäädännössä ratkaistava viranomaisten toimivaltaisuutta koskevat kysymykset. Asia on syytä huomioida kuitenkin myös asetusehdotuksen jatkovalmistelussa siten, että viranomaistoiminnan järjestäminen jäsenvaltioissa voidaan toteuttaa selkeänä kokonaisuutena. Valvontajärjestelmä tulisi yhteensovittaa tietosuojalainsäädännössä säädetyn kanssa.

6. Seuraamusjärjestelmä

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.

Seuraamusjärjestelmä on merkityksellinen perustuslain 2.3 §:n ja 21 §:n kannalta katsottuna. Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2.3 §:n edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen perustuu merkittävään julkisen vallan käyttöön. Seuraamusmaksun määrääminen on hallintoasia, jonka käsittelyssä sovelletaan viranomaisessa hallintolakia ja tuomioistuimessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (PeVL 12/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnolliset sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (ks. esim. PeVL 12/2019 vp ja PeVL 9/2018 vp). Asetuksen jatkovalmistelussa tulisi huolehtia, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen voidaan tehdä kansalliset sääntelyn reunaehdot huomioiden.

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. Seuraamusjärjestelmää koskevat ehdotukset painottavat sitä, että asetuksessa säädettävät vaatimukset ja velvollisuudet on oltava täsmällisiä ja yksiselitteisiä. *Asetusluonnos on kauttaaltaan tulkinnanvarainen eikä sen varaan voida nähdäkseni perustaa ankaraa seuraamusjärjestelmää, vaikka vastaava asetelma on voimassa olevassa tietosuoja-asetuksessakin.*

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.* Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan seuraamusmaksun määräämistoimivalta on aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon silloin, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 12/2019 vp ja PeVL 14/2018 vp). Tietosuoja-asetuksen kansallisessa täytäntöönpanosääntelyssä päädyttiin eduskuntakäsittelyn jälkeen omintakeiseen tietosuojavaltuutetun toimistossa toimivaan seuraamuskollegioon, joka koostuu tietosuojavaltuutetusta ja kahdesta apulaistietosuojavaltuutetusta ja jota ei voitu pitää 21 §:n kannalta järjestelyltään optimaalisena (PeVL 24/2018 vp). 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.*

Asetusehdotuksen 71 (7) artikla 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), vastaavat perusteet pätevät nyt käsittelyssä olevaan asetusehdotukseen.*

7. Läpinäkyvyys

Asetusehdotuksen 52 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi tekoälyjärjestelmiä koskevasta läpinäkyvyysvelvoitteesta. Ehdotusta voidaan pitää suojasäännöksenä suhteessa käsittelyn kohteena olevaan henkilöön. Ehdotuksen mukaan luonnolliselle henkilölle olisi ilmoitettava, että hän on vuorovaikutuksessa tekoälyjärjestelmän kanssa. Niin ikään tunteentunnistusjärjestelmän tai biometrisen luokitusjärjestelmän käyttäjien on ilmoitettava järjestelmän toiminnasta niille luonnollisille henkilöille, jotka altistuvat järjestelmälle. Näihin ehdotetaan kuitenkin poikkeuksia rikosten paljastamiseen, estämiseen ja tutkimiseen ja rikoksiin liittyviin syytetoimiin liittyvien järjestelmien osalta. Ilmoitusvelvollisuus koskee myös eräitä muita tekoälyjärjestelmiä.

Perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä painottanut julkisuutta eräänä suojakeinona algoritmien avulla tapahtuvassa viranomaistoiminnassa (PeVL 62/2018 vp). Valiokunta totesi perustulokokeilun yhteydessä kiinnittäneensä huomiota lailla säätämisen vaatimuksen johdosta tuolloin ehdotettuun otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Valiokunnan mukaan laissa oli syytä säätää otantamenettelyyn liittyvän ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta (PeVL 51/2016 vp).

Ohjelmistokoodin julkaisuun liittyy kuitenkin ongelmia, joten kovin laajaa johtopäätöstä koodin julkaisusta ei voitane tehdä, kun pyrkimyksenä on päätöksenteon avoimuus automatisoituja toimintaprosesseja käytettäessä. Esimerkiksi julkaistu perustulokokeilun koodi (https://www.kela.fi/perustulokokeilun-otantakoodi) on muodossa, josta kohdeyleisö tuskin pystyy arvioimaan omien oikeuksien toteutumista ja koodin asianmukaisuutta. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että algoritmin julkisuuden asianmukainen toteutuminen yksityiselle ymmärrettävässä muodossa edellyttää, että laissa on tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritelty, mitä algoritmilla automatisoidussa päätöksenteossa tarkoitetaan (PeVL 7/2019 vp). Tietoturvallisuuteen, väärinkäytösten estämiseen, tekijänoikeuksiin sekä liikesalaisuuksiin liittyvistä syistä omaksuttu koodin julkisuus voi muodostua ongelmaksi laajemmin kehitettäessä algoritmeilla tapahtuvaa oikeudellista ratkaisutoimintaa. Sen sijaan algoritmin toimintaperusteiden selostamista voidaan pitää perustuslain 21 §:n kannalta katsottuna oikeusturvan suojakeinona välttämättömänä.

Asetusehdotus lähtee tietosuojasääntelyn kannalta samasta lähtökohdasta, joka perustuu käsittelyn kohteena olevan informointiin. Tietosuoja-asetuksen 13 (2) artiklan mukaan rekisteröityjä on

informoitava automaattisesta päätöksenteosta. *Läpinäkyvyyssääntelyehdotusta olisi kuitenkin syytä tarkentaa siten, että siitä ilmenisi selvästi, mitä tietoja henkilölle pitäisi ilmoittaa ja liittyykö tähän ilmoittamiseen myös joitakin käyttäjän oikeuksien kannalta merkityksellisiä tietoja.*

Vantaalla 4.10.2021

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti