PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act)

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Ehdotuksen oikeusperusta

Komissio ehdottaa asetusta, jolla tekoälyjärjestelmiä säänneltäisiin varsin laajasi. Kuten valtioneuvosto kirjelmässään toteaa, tekoälyn määritelmä on ehdotuksessa muotoiltu varsin laajaksi ja jossain määrin epäselväksi. Määritelmän täsmentämiselle on monia syitä, joista yksi liittyy ehdotuksen oikeusperustaan. Komissio perustaa ehdotuksensa tekoälyjärjestelmien sääntelemiseksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaan. Tällä oikeusperustalla voidaan antaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia säännöksiä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseksi. Lisäksi ehdotus nojautuu osittain SEUT 16 artiklaan, jolla suojellaan henkilötietoja.

Harmonisointiin tarkoitettu SEUT 114 artikla on jaetun toimivallan aluetta. Kun tätä artiklaa käytetään sääntelyn oikeusperustana, syrjäyttää unionin toimivalta kansallisen. Jäsenvaltiot eivät lähtökohtaisesti voi sen jälkeen käyttää omaa säädäntävaltaansa kyseisellä alueella. Nyt ehdotetun asetuksen "alueen" määrittely on melko hankalaa eritoten siksi, että tekoälyjärjestelmät on määritelty niin laveasti. Lähtökohtaisesti alue voisi hyvinkin kattaa kaikenlaiset tekoälyyn liittyvät ratkaisut, joita on yhteiskunnassa käytössä jo siellä täällä sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Tässä yhteydessä on siksi syytä huomata, että SEUT 114 artiklan myötä toimivallan siirto kattaisi mahdollisesti kaiken tekoälyä koskevan sääntelyn, ei pelkästään korkean riskin järjestelmien sääntelyä. Asetuksen soveltamisala olisi ehdotuksen perusteella hyvin laaja. Monia merkittäviä asioita säänneltäisiin jatkossa pelkästään unionin tasolla.

Komission ehdotuksen perusteella on vaikeaa arvioida sitä, näkeekö komissio enää lainkaan tilaa kansalliselle sääntelyliikkumavaralle asioissa, joilla on kytkentä tekoälyyn. Arviointiin vaikuttaa se, voidaanko unionin katsoa säädelleen alueen tyhjentävästi sekä se, olisiko kansallisella lainsäädännöllä haitallista vaikutusta EU-sääntelyn tavoitteiden toteutumisen kannalta. Komission tavoite on kuitenkin selvä: se

tähtää täysharmonisointiin. Muun muassa asetusehdotuksen sivulla 6 todetaan, ettei jäsenvaltioiden oma sääntely ole enää toivottavaa.

Valtioneuvoston alustava kanta muistion mukaan on, että komission näkemys oikeusperustasta on asianmukainen. Näin voi olla, mutta ehdotukseen sisältyvien laajojen ja täsmentämättömien määritelmien myötä oikeusperustan valinta saattaa käytännössä johtaa siihen, ettei kansallista liikkumavaraa juuri jää.

Oikeusperustan valossa on tarkasteltava suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen toteutumista. Molemmat ovat tässä kontekstissa tulkintakysymyksiä, mutta voidaan mielestäni perustellusti väittää, ettei sisämarkkinoiden toteutuminen välttämättä edellytä näin pitkälle meneviä ratkaisuja. Lisäksi komission perustelu siitä, että tekoälyasetusta tarvittaisiin tietosuojaoikeuksien turvaamiseksi, on mielestäni harhaanjohtava. Unionin tietosuojaa koskeva sääntely on harmonisoinut tietosuojan. Tietosuojaoikeuksien turvaaminen tapahtuu ensisijaisesti sitä kautta, eikä komissionkaan mukaan tällä tekoälyä koskevalla sääntelyllä ole edes tarkoitus muuttaa oikeustilaa tältä osin.

Ehdotuksen tavoitteet

Ehdotuksella on hyviä tavoitteita. Sillä pyritään luomaan oikeudellinen kehys sellaisten tekoälyjärjestelmien kehittämiseen ja käyttämiseen jotka edistävät yleistä etua, terveyttä, turvallisuutta sekä perusoikeuksia ja -vapauksia. Komission sääntelyehdotus on kunnianhimoinen myös sikäli, että se pyrkii viitoittamaan suuntaa globaalisti. Epäilemättä sillä olisikin vaikutuksia kolmansissa maissa, joissa toimivat tekoälyjärjestelmien kehittelijät joutuisivat jatkossa ottamaan eurooppalaisen sääntelyn huomioon pyrkiessään unionin markkinoille.

Lisäksi asetusehdotuksen tavoitteena on, että EU:sta muodostuu tekoälyn kehittämiselle ja soveltamiselle suotuisa ympäristö, joka edistää investointeja ja vahvistaa yritysten kansainvälistä kilpailukykyä. Asetuksella pyritään edesauttamaan tekoälyn markkinoille saattamista, käyttöönottoa ja kehittämistä sekä tekoälypohjaisten tavaroiden ja palvelujen liikkuvuutta. Tätäkin voidaan pitää hyväksyttävänä tavoitteena.

Tasapaino näiden eri tavoitteiden välillä löytynee komission mukaan riskiperustaisen lähestymistavan kautta. Ajatus on, että vain tiettyjä tekoälyjärjestelmiä säädeltäisiin yksityiskohtaisesti. Sellaiset järjestelmät, jotka katsotaan selkeäksi uhkaksi kansalaisille, kiellettäisiin. Korkean riskin järjestelmiksi luokiteltaisiin muun muassa

kriittiset infrastruktuurit, joita käytetään liikenteessä, tietyt tuotteiden turvallisuuskomponentit, tekoälyjärjestelmät työhönotossa ja työntekijöiden hallinnoinnissa sekä järjestelmät jotka pisteyttävät kokeita yleissivistävässä koulutuksessa. Näitä järjestelmiä tulisi koskemaan monet uudet säännöt ja vaatimukset. Vähäisen riskin järjestelmiä säädeltäisiin vähemmän.

Riskiperustaisesta lähestymistavasta huolimatta on syytä huomata, että asetus edellyttäisi varsin runsaasti lainsäädännön tarkistamista kotimaassa. Esimerkiksi korkean riskin järjestelmien luokkaan sijoittuisivat luottopisteytysjärjestelmät, jotka voivat estää lainansaannin. Kotimainen luottotietolaki sallii tietynlaisen automaattisen päätöksenteon luottokelpoisuuden arvioinnissa. Myös korkeakouluissa käytetään monenlaisia koneellisia kokeiden pisteytysjärjestelmiä. Yhteensopivuutta ehdotetun asetuksen kanssa tulisi pohdittavaksi useille elämänalueille. Siten suhteellisuusperiaatteen valossa voidaan kysyä, kuinka laajasti ehdotetut tekoälyä koskevat säännöt vaikuttaisivat yhteiskunnassa.

Perusoikeuksien rajoittaminen

Ehdotusta on myös tarkasteltava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Näitä ovat muun muassa lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä rajoituksen hyväksyttävyys ja suhteellisuus. Ehdotetulla sääntelyllä voi olla rajoittavaa vaikutusta ainakin seuraaviin perusoikeuksiin: yksityisyyden ja henkilötietojen suoja (PL 10 §), elinkeinonvapaus ja oikeus työhön (PL 18 §) ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §). Lisäksi ehdotus voisi johtaa siihen, että hallintotehtäviä annettaisiin muille kuin viranomaisille (124 §).

On helppo yhtyä valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan asetusehdotuksen suhdetta unionin tietosuojasääntelyyn tulee kokonaisuudessaan täsmentää jatkovalmistelussa. Unionin tietosuojaoikeudellinen sääntely noudattaa omaa logiikkaansa, ja sen yhteensopivuus tekoälyasetuksen kanssa olisi vaikeasti hahmotettavissa. Erityisesti on hyvä todeta ehdotettu korkean riskin järjestelmien velvollisuuksia koskeva 10 artiklaa. Vaikuttaa siltä, että sen nojalla arkaluonteistenkin tietojen käsittely olisi sallittua siltä osin kuin se on tarpeen tekoälyjärjestelmässä esiintyvien vinoumien korjaamiseksi ja ennaltaehkäisemiseksi. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, myös sääntelyhiekkalaatikoita koskevien artiklojen (53-54) suhdetta EU:n tietosuojalainsäädäntöön olisi syytä arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin.

Valtioneuvoston kirjelmässä on asianmukaisesti otettu huomioon myös elinkeinonvapauteen liittyviä seikkoja. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotuksessa asetetaan laajoja ja yksityiskohtaisia vaatimuksia tekoälyjärjestelmille sekä tuottajiin, maahantuojiin, jakelijoihin ja käyttäjiin kohdistuvia velvollisuuksia. Ne merkitsevät puuttumista perustuslaissa turvattuun elinkeinonvapauteen. Jatkokäsittelyssä tulisi varmistaa, etteivät vaatimukset aseta liikaa markkinoille tulon esteitä taikka hallinnollista taakkaa tekoälyjärjestelmien tuottajille. Tässä yhteydessä merkitystä on annettava myös ehdotetuille sanktioille, jotka ovat tuntuvia. Jatkovalmistelussa on tarpeen kiinnittää huomiota sääntelyn täsmällisyyteen ja selkeyteen, jotta järjestelmien maahantuojilla, jakelijoilla ja tuottajilla ynnä muilla elinkeinonharjoittajilla olisi tosiasialliset mahdollisuudet selvittää, mitä vaatimuksia heihin kohdistuu. Erityisesti pienten toimijoiden elinkelpoisuus olisi hyvä pitää mielessä.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on myös jossain määrin merkittävä asetusehdotusta arvioitaessa. Ehdotuksen artiklan 71 mukaan jäsenvaltioiden tulee säätää rangaistuksista, mukaan lukien sakoista, jotka koskevat asetuksen rikkomista. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 14/2013 vp, s. 2/II, PeVL 34/2012 vp, s. 3–4, PeVL 17/2012 vp, s. 6). Nämä vaatimukset tulisi huomioida asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä hallinnollisten sanktioiden osalta. Mielestäni asetusehdotus ei useiden monimutkaisten artiklojen osalta täytä tarkkuuden vaatimusta.

Komissio ehdottaa seuraamuksia, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Erityisesti jälkimmäisen vaatimuksen voidaan todeta korostuvan. Hallinnollisia sakkoja voitaisiin määrätä enintään 30 000 000 euroa tai, jos rikkoja on yritys, enintään 6 prosenttia edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi on suurempi. Jo virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen toimittamisesta kansallisille toimivaltaisille viranomaisille voitaisiin määrätä sakkoja enintään 10 000 000 euroa, tai jos rikoksentekijä on yritys, enintään 2 % edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta liikevaihdosta sen mukaan, kumpi on suurempi. Sakot voisivat siis olla varsin suuria.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Asetusehdotuksessa ilmoitetuille laitoksille annettaisiin viranomaiselle kuuluvia tehtäviä, koska laitokset vahvistaisivat tekoälyjärjestelmien vaatimustenmukaisuuden. Artikla 34:n mukaan ilmoitetun laitoksen olisi mahdollista siirtää vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevia tehtäviä alihankkijalle, jonka tulisi täyttää samat vaatimukset kuin ilmoitettu laitos. Tehtävän siirrosta tulisi ilmoittaa kansalliselle valvontaviranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen on suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti (PeVL 26/2017 vp). On helppo yhtyä valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan sääntelyn suhdetta perustuslain 124 §:än tulee vielä arvioida kaikkien siirtämiselle asetettujen oikeudellisten edellytysten valossa.

Voimaantulo

Komissio ehdottaa, että asetus tulisi kokonaan sovellettavaksi 24:n kuukauden kuluttua voimaantulosta. Tämä jättää kohtuullisen ajan valmistautumiseen sekä kansallisella että unionin tasolla. Silti tietyt osat jotka koskevat erityisesti kansallisia viranomaisia sekä Euroopan tekoälyneuvostoa, tulisivat sovellettaviksi kolmen kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta. Aikataulua voidaan pitää varsin kireänä.

Johtopäätökset

Asetusehdotuksessa jää auki, minkä verran se jättäisi kansallista liikkumavaraa. Ehdotuksen tavoitteena on, että sääntely koskisi rajattua osaa tekoälyjärjestelmien käyttötapauksista ja suurin osa tekoälyjärjestelmien käytöstä sallittaisiin. Asetus siirtäisi kuitenkin vähintään merkittävän osan lainsäädäntökompetenssista unionille. Silloin kotimaisella lainsäädännöllä ei jatkossa voitaisi säädellä tekoälyjärjestelmiä niin, että luotaisiin vahvempaa (tai heikompaa) perusoikeuksien suojaa. Tästä syystä perusoikeuksien rajoittamisaikeet on hyvä tiedostaa jo tässä vaiheessa ja ottaa jatkovalmistelussa huomioon.

Ehdotus sisältää ongelmallisia kohtia erityisesti yksityisyyden ja henkilötietojen suojan, elinkeinonvapauden ja oikeuden työhön sekä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Lisäksi katson, että näin laajan ja monimutkaisen sääntelyn luominen ei välttämättä ole EU-oikeudellisen suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Helsingissä 1.10.2021
Susanna Lindroos-Hovinheimo