OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio

Lausunto
18.9.2023

Lakivaliokunnalle

U 28/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act) – UJ 22/2023 vp

Lähtökohdat

U-jatkokirje koskee ns. tekoälyasetusta koskevaa ehdotusta. Oikeusministeriö on osallistunut kirjeen valmisteluun.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetulla sääntelyllä olisi merkittäviä kytköksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Tekoälyyn liittyy erityisesti yhdenvertaisuuteen ja henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Alkuperäisessä U-kirjelmässä valtioneuvosto totesi, että tekoälyjärjestelmien käyttöön liittyy paljon perusoikeusliitännäisiä kysymyksiä ja huomioi, että oikein käytettynä tekoälyratkaisut voivat myös edistää perusoikeuksien toteutumista. Valtioneuvosto piti tärkeänä, että jatkovalmistelussa ehdotuksen soveltamisalakysymyksiä arvioidaan huolellisesti perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Lakivaliokunta totesi lausunnossaan (LaV 14/2021 vp), että digitaalisten ratkaisujen, tekoälyn ja algoritmipohjaisen päätöksenteon tuen kehittämisessä on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen.

Biometrinen etätunnistus

Lakivaliokunta arvioi edellä mainitussa lausunnossaan myös reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttöä koskevia säännösehdotuksia,

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
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

joiden mukaan reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen julkisilla paikoilla voitaisiin kansallisella lailla sallia lainvalvontatarkoituksiin. Tällöin käyttö edellyttäisi kuitenkin oikeusviranomaisen tai riippumattoman hallintoviranomaisen myöntämää ennakkolupaa. Valiokunta suhtautui ehdotukseen myönteisesti. Valiokunnan mielestä oli kuitenkin selvää, että muun muassa reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käytössä on kyse erittäin perusoikeusherkästä kysymyksestä. Ehdotetun sääntelyn suhdetta erityisesti perusoikeuksiin oli näin ollen syytä arvioida jatkokäsittelyssä.

Euroopan parlamentti ehdottaa omassa kannassaan reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen kieltämistä ja jälkikäteisen etätunnistuksen sallimista rajatusti etukäteiseen lupaan perustuen. U-jatkokirjeeseen sisältyvän valtioneuvoston kannan mukaan tekoälyä pitäisi voida hyödyntää reaaliaikaisessa sekä jälkikäteisessä biometrisessä etätunnistamisessa lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tietyin tarkasti rajatuin reunaehdoin ja huomioiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Jatkokirjeen mukaan tekoälyä hyödyntävien jälkikäteisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttö tallenteiden tai muun kertyneen materiaalin perusteella tulisi olla lähtökohtaisesti sallittua lainvalvontaviranomaisille esimerkiksi tiettyihin valvonnan, rikostorjunnan ja -tutkinnan, sekä lupahallinnon käyttötapauksiin ilman erillistä tuomioistuimelta haettavaa päätöstä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä kirjausta, jonka mukaan tekoälyavusteisen biometrisen etätunnistamisen sallimista tulee arvioida kuitenkin perustuslain, tietosuojasääntelyn ja perusoikeuskirjan asettamien reunaehtojen perusteella.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan biometriseen etätunnistukseen voi sisältyä perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan, henkilötietojen suojaan ja yhdenvertaisuuteen, liittyviä riskejä. Etätunnistustoimivaltuuksia ja –järjestelmiä on siksi arvioitava huolellisesti perusoikeuksien kannalta. Arviointiin vaikuttaa esimerkiksi, onko kyseessä reaaliaikainen vai jälkikäteinen etätunnistus, kuinka laaja ihmisjoukko on kohteena ja kuinka pitkästä ajanjaksosta on kysymys ja toisaalta etätunnistuksen tarkoitus eli onko kyseessä esimerkiksi rikostiedustelu, rikostutkinta vai kadonneen etsiminen. Koska kyseessä kuitenkin olisi perusoikeusrajoitus, toimivaltuuden tulee olla mahdollisimman kohdennettu ja rajattu (vrt. PeVL 35/2018 vp, s. 12). Massaluontoinen, laaja etätunnistus olisi mahdollisesti perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vastaista. Esimerkiksi tiedustelulakien yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja

kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 7—8). Etätunnistustoimivaltuuksia poliisille mahdollisesti myöhemmin säädettäessä tuleekin ottaa huomioon perustuslaista, ihmisoikeussopimuksista ja tietosuojasääntelystä seuraavat reunaehdot ja on arvioitava tarpeellisia oikeusturvatakeita. Esimerkiksi telekuuntelun osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt oleellisena oikeusturvakysymyksenä, että kuunteluvaltuuden edellytyksenä on aina riippumattoman tuomioistuimen yksittäistapauksessa konkreettisen rikosepäilyn johdosta antama lupa (mm. PeVL 36/2002 vp., s. 7/I). Biometrisen etätunnistamisen kohdalla ennakkoluvan tarvetta on arvioitava sen mukaan, kuinka intensiivisestä perusoikeusrajoituksesta olisi kysymys.

Sopimusehtojen kohtuuttomuus

Euroopan parlamentti ehdottaa tekoälyasetukseen lisättäväksi artiklaa, jossa säädettäisiin yksipuolisesti asetettujen sopimusehtojen kohtuuttomuudesta. Ehdotuksen mukaan sääntely koskisi sopimusehtoja, jotka koskevat korkean riskin tekoälyjärjestelmään käytettävien tai integroitavien työkalujen, palvelujen, komponenttien tai prosessien toimittamista taikka jotka koskevat kyseisen velvollisuuden rikkomista tai päättämistä. Edellytyksenä on lisäksi, että kyseiset sopimusehdot on yksipuolisesti asetettu toisen elinkeinonharjoittajan toimesta pk-yritykselle tai start up -yritykselle.

Oikeusministeriö katsoo, että lähtökohtaisesti tällainen kapea-alainen sääntely yksipuolisesti asetettujen sopimusehtojen kohtuuttomuudesta ei ole kannatettavaa. On huomattava, että Suomessa säädetään kohtuuttomien sopimusehtojen sovittelusta esimerkiksi varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetussa laissa. Kohtuuttomien ehtojen sovittelu koskee kaikenlaisia sopimustyyppejä ja sopimuksen kaikkia ehtoja. Kohtuuttomuutta arvioitaessa otetaan huomioon kaikki tapaukseen liittyvät olosuhteet.

U-jatkokirjeessä esitetyn kannan mukaisesti oikeusministeriö katsoo, että jos asetusehdotukseen kuitenkin sisällytetään sääntelyä kohtuuttomista sopimusehdoista, sääntelyn tulisi vastata rakenteeltaan mahdollisimman paljon kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettua neuvoston direktiiviä 93/13/ETY, jonka mukaisesti yksittäisiä sopimusehtoja ei määritellä laissa kaikissa tapauksissa kohtuuttomiksi, vaan sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon kaikki tapaukseen liittyvät olosuhteet.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetun sääntelyn kohdentuminen on epäselvää, ja sitä olisi syytä neuvottelujen kuluessa selkeyttää ja tarkentaa. Epäselväksi jää muun muassa se, onko ehdon laatijan koolla/asemalla merkitystä. Oikeusministeriö suhtautuu varauksellisesti siihen, että asetuksen sääntely vaikuttaisi taannehtivasti voimassaoleviin sopimuksiin.

Kansalliset viranomaiset ja oikeussuojakeinot

U-jatkokirjeen mukaan tulisi arvioida, tulisiko asetusehdotuksessa jättää lisää liikkumavaraa kansallisten viranomaisten tehtävien järjestämiseen huomioiden jäsenvaltioiden viranomaisten nykyiset tehtävät ja hallinnolliset rakenteet. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa on varsin vähäisesti sääntelyä esimerkiksi kansallisen valvontaviranomaisen tehtävästä ja toimivaltuuksista. Euroopan parlamentin ehdotuksissa tällaista sääntelyä lisättäisiin. Euroopan parlamentti on myös ehdottanut asetukseen lisättäväksi sääntelyä luonnollisten henkilöiden oikeudesta kannella kansalliselle valvontaviranomaiselle. U-jatkokirjeen mukaan valtioneuvosto pitää tarpeellisena arvioida neuvottelujen kuluessa ehdotetun sääntelyn yhteensopivuutta suhteessa kansallisiin oikeussuojakeinoihin ja niitä koskeviin menettelyihin. Oikeusministeriö on samaa mieltä yhteensopivuuden arvioimisen tarpeellisuudesta. Kanteluoikeus sinällään voisi vahvistaa asianosaisten oikeussuojaa.

Euroopan parlamentti ehdottaa lisättäväksi myös säännöstä asianosaisen oikeudesta hakea muutosta kansallisen valvontaviranomaisen päätökseen. Tältäkin osin oikeusministeriö pitää tarpeellisena arvioida ehdotuksen yhteensopivuutta kansallisen sääntelyn kanssa. Suomessa asianosaisella on oikeus muutoksenhakuun suoraan yleislain nojalla. Sääntelyn tarve on syytä arvioida erityisesti jäsenvaltioiden rajat ylittävien tilanteiden osalta. Sen sijaan siltä osin kuin Euroopan parlamentti ehdottaa valitusoikeutta tilanteessa, jossa valvontaviranomainen on jättänyt kantelun käsittelemättä tai ei ole informoinut asian käsittelyn etenemisestä, oikeusministeriö yhtyy U-jatkokirjeessä esitettyyn kriittiseen kantaan. Tällainen ns. passiivisuusvalitus olisi vieras suomalaiselle muutoksenhakujärjestelmälle, jossa hallinto-oikeusprosessin lähtökohtana on viranomaisen asiassa antama päätös. Viranomaisen laiminlyöntejä koskevissa asioissa asianosainen sen sijaan voi kannella laillisuusvalvojalle. Nämä lähtökohdat tulisi ottaa huomioon ehdotuksen jatkoneuvotteluissa.

Euroopan parlamentti on myös ehdottanut, että tekoälyjärjestelmän perusteella tehdyn päätöksen kohteena olevalla luonnollisella henkilöllä olisi oikeus vaatia

selvitystä tekoälyjärjestelmän merkityksestä päätöksentekoprosessissa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyy samankaltaista sääntelyä. Lisäksi ehdotus saattaa olla ristiriidassa tai päällekkäinen sen kanssa, mitä viranomaisen perusteluvelvollisuudesta on säädetty kansallisesti hallintolaissa. Kuten U-jatkokirjeessä todetaan, ehdotusta on arvioitava tarkemmin. Jatkoneuvotteluissa tulisi pyrkiä varmistamaan, ettei ehdotus aiheuta ristiriitaa kansallisen sääntelyn kanssa.

Edustajakannedirektiivi ja ilmoittajansuojeludirektiivi

Euroopan parlamentti ehdottaa, että tekoälyasetus lisättäisiin edustajakannedirektiivin soveltamisalaan. Oikeusministeriö toteaa, että edustajakannedirektiivin soveltamisalaan kuuluvat sen liitteessä I olevat säädökset. Direktiivin johdanto-osan kappaleen 16 mukaisesti soveltamisalaan voitaisiin lisätä tekoälyasetuksesta ne säännökset, joilla on merkitystä kuluttajien yhteisten etujen suojaamisen kannalta.

Euroopan parlamentti ehdottaa, että ilmoittajansuojeludirektiiviä sovellettaisiin tekoälyasetusta koskeviin rikkomuksiin. Kuten U-jatkokirjeessä on todettu, tekoälyasetuksen soveltamisala on ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaa huomattavasti laajempi, mikä voi laajentaa direktiivin soveltamisalaa ennakoimattomalla tavalla. Tämän vuoksi on tarpeellista arvioida ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalan laajennuksen vaikutuksia jatkokäsittelyssä.