OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio

Lausunto
19.9.2023

Hallintovaliokunnalle

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.

Biometrinen etätunnistus

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

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

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.

Koska biometriseen etätunnistamiseen liittyy henkilötietojen käsittelyä, arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota ennen muuta perustuslain 10 §:n 1 momentin ja

perusoikeuskirjan 8 artiklan suojaamaan henkilötietojen suojaan sekä lainvalvontaviranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevan rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 asettamiin reunaehtoihin. Kyse olisi esimerkiksi direktiivin tarkoittamista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista, joiden käsittely on sallittua ainoastaan, jos se on ehdottoman välttämätöntä ja edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu. Direktiivi edellyttää edelleen, että käsittelyn sallimisesta säädetään joko unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä riittävän täsmällisesti (ks. direktiivin 10 artikla). Säädettäessä biometrisesta etätunnistamisesta ja asianmukaisista suojatoimista (mukaan lukien mahdollisesta ennakkoluvasta ja/tai jälkikäteisestä tuomioistuinvalvonnasta), on syytä huomioida perusoikeusrajoituksen intensiivisyyden ohella myös muut etätunnistamiseen liittyvät riskit. Tällaisia riskejä liittyy esimerkiksi etätunnistusjärjestelmien luotettavuuteen ja täsmällisyyteen. Euroopan tietosuojaneuvosto (EDPB) on ohjeistuksessaan arvioinut, että niin reaaliaikaiseen kuin jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen liittyy lainvalvontatarkoituksessa erityisiä riskejä (ks. Guidelines 05/2022 on the use of facial recognition technology in the area of law enforcement). Vastaavasti EU:n tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota biometristen tietojen käsittelyn sallimisen osalta siihen, että biometristen tietojen käsittely rajataan ehdottoman välttämättömään ja että käsittelyn sallimisesta (mukaan lukien asianmukaisista suojatoimista) säädetään riittävän täsmällisesti ja tapauskohtaisen arviointiin perustuen (ks. esim. asia C-205/21).

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.