Olli Mäenpää
27.9.2023

Perustuslakivaliokunnalle

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

U-jatkokirje/Perusmuistio 5.9.2023

Perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausunto

Komission 21.4.2021 antaman asetusehdotuksen (COM(2021) 206 final) tavoitteena on määritellä edellytykset tekoälyn käyttöönotolle ja käyttämiselle tavalla, joka parantaa sisämarkkinoiden toimintaa ja sopii yhteen unionin muun lainsäädännön kanssa. Sääntelyn tarkoituksena on myös edistää terveyden ja turvallisuuden sekä perusoikeuksien ja -vapauksien ja erityisesti henkilötietojen korkean tason suojelua.

Perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston U-kirjelmän perusteella verraten laajasti arvioinut alkuperäistä asetusehdotusta ja valtioneuvoston kantaa siihen lausunnossaan PeVL 37/2021. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa arvioitiin erityisesti asetusehdotuksen tavoitetta ja suhdetta perusoikeuksiin, kansallista liikkumavaraa, suhdetta tietosuojalainsäädäntöön, julkisuusperiaatetta, seuraamusmaksusääntelyä ja toimivallan siirtoa. Samalla valiokunta piti tärkeänä, että valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota näitä seikkoja koskevaan sääntelyyn. Nämä arviot ovat edelleen sinänsä aiheellisia.

Jatkokirjeen sisältö

Jatkokirjeen perustelumuistio (5.9.2023) tuo esiin joitakin asetusehdotukseen sen jatkokäsittelyssä, erityisesti Euroopan parlamentissa (EP), tehtyjä muutoksia. Samalla jatkokirjeessä täsmennetään joiltakin osin valtioneuvoston kantaa asetusehdotukseen tehtyihin muutoksiin.

Koska asetusehdotusta on kuitenkin useilta perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemien arviointiperusteiden kannalta relevanteilta ja muiltakin osin myös kehitelty edelleen EP:n tekemissä muutoksissa, uudelle oikeudelliselle arvioinnille on tarvetta. Perustuslakivaliokunta ei toisaalta aikaisemmassa käsittelyvaiheessa vielä pyrkinyt käsittelemään kaikkia sääntelyn yksityiskohtia (kohta 11). Uutta laajempisisältöistä informaatiota ja arviointia puoltaa osaltaan myös se, että asetusehdotuksen kohteena oleva tekoäly ja sen käyttötavat ovat perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausunnon jälkeen kehittyneet voimakkaasti ja niiden sisältämät

teknis-taloudelliset mahdollisuudet ovat olennaisesti monipuolistuneet. Samalla tekoälyä koskevan sääntelyn vaikutukset yhteiskunnan perusrakenteisiin, perusoikeuksiin sekä julkisten tehtävien hoitamisen ja elinkeinotoiminnan edellytyksiin ovat vahvistuneet, mikä edellyttää myös eduskunnan tiedonsaantia ja mahdollisuutta arvioida sääntelyn suuntautumista.

Jatkokirjeessä tehdään nämä näkökohdat huomioon ottaen niukasti selkoa asetusehdotukseen jatkokäsittelyssä tehdyistä merkittävistä perustelujen ja säännöstason muutoksista. Lisäksi sääntelyn arviointi perusoikeuksien näkökulmasta on verraten pinnallista ja valtioneuvoston kanta jää monelta keskeiseltä osin täysin avoimeksi. Jatkokirjeessä ei myöskään selvitetä, millä tavoin perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa erityisesti korostamia valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia on tai ei ole otettu huomioon jatkokäsittelyssä.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan yleisesti huomiota siihen, että eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet on turvattava asianmukaisesti. Koska asetusehdotukseen tuolloin liittyi vielä monelta osin laajaakin selvittämistä vaativia, perus- ja ihmisoikeuksien kannalta olennaisia kysymyksiä, valiokunta kiinnitti valtioneuvoston huomiota eduskunnan riittävään ja ajantasaiseen informoimiseen perustuslain mukaisella menettelyllä nyt käsillä olevan asetusehdotuksen jatkovalmistelussa (kohta 10).

Esitetyt näkökohdat puoltaisivat jatkokirjeen sisällöllistä täydentämistä tai kokonaan uutta jatkokirjettä. Tällaisen selvityksen valmistelun yhteydessä ei voida sivuuttaa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä näkökohtia. Myös valtioneuvoston kanta keskeisiin kysymyksiin on merkityksellinen sekä eduskuntakäsittelyn että asetusehdotuksen jatkokäsittelyn kannalta.

Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen on aiheellista nostaa tämän jatkokirjeen arvioinnin yhteydessä esiin vain joitakin näkökohtia.

Asetuksen johdanto ja keskeiset määritelmät

Euroopan parlamentin käsittelyssä on tehty asetuksen johdanto-osaan huomattavia sisällöllisiä muutoksia, joilla tulisi todennäköisesti olemaan merkittäviä vaikutuksia asetuksen sisältämien normien tulkintaan ja soveltamiseen. Näitä muutoksia ei lainkaan käsitellä jatkokirjeessä.

Niin ikään asetuksen soveltamisalaa, tarkoitusta ja sen keskeisiä käsitteitä on monelta osin muutettu EP:n käsittelyssä. Myös käsitteiden määrittelyllä säännellään asetuksen soveltamisalaa ja sen vaikutuksia elinkeinotoimintaan ja perusoikeuksiin. Niitä koskeva sisällöllinen lisäinformaatio ja oikeudellinen arviointi sekä valtioneuvoston kanta on siten sääntelyn keskeinen merkitys huomioon ottaen aiheellista saattaa eduskunnan tietoon.

Suhde tietosuojalainsäädäntöön

Jatkokirjeen mukaan tekoälyavusteisen biometrisen etätunnistamisen sallimista tulee arvioida perustuslain, tietosuojasääntelyn ja perusoikeuskirjan asettamien

reunaehtojen perusteella. Tällaista arviointia sisältyi jonkin verran aikaisempaan U-kirjelmään, mutta sen jälkeen tehtyjä asetusehdotuksen muutoksia ei jatkokirjeessä tältä osin arvioida. Tällainen arviointi voisi vaikuttaa myös valtioneuvoston kantaan, jossa nyt kiinnitetään huomiota vain lupamenettelyn raskauden välttämiseen (s. 2). Tätä tavoitetta voidaan sinänsä pitää merkityksellisenä, mutta on ilmeistä, että monipuolisempi arviointi olisi välttämätön.

Lisäselvityksessä olisi perusteltua tarkastella ja arvioida myös muun muassa korkean riskin tietojärjestelmiä ja kiellettyjä tekoälykäytäntöjä koskevaa sääntelyä. Potentiaalisesti varsin merkittävänä voidaan niin ikään pitää EP:n ehdottamaa sääntelyä yleisistä periaatteista, joita sovellettaisiin kaikkiin tekoälyjärjestelmiin. Niillä olisi mahdollisesti olennainen sääntelyn soveltamista ohjaava merkitystä

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Jatkokirjeen mukaan Suomi suhtautuu kriittisesti valvontaviranomaisen viivästymisen johdosta tehtäviin valituksiin johtuen Suomen laillisuusvalvonnan erityispiirteistä. Tältä osin voidaan todeta, että tällainen viivästysvalitus on jo nyt Suomen voimassaolevaan oikeuteen kuuluva oikeussuojakeino EU-lainsäädännön perusteella. Esimerkiksi informaatio-oikeudellisesti keskeiset datanhallinta-asetus (28 art.) ja yleinen tietosuoja-asetus (78 art.) takaavat ehdotusta pitkälti vastaavalla tavalla oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos toimivaltainen valvontaviranomainen pysyy passiivisena. Valtioneuvoston kriittiselle suhtautumiselle ei siten tältä osin ole näyttäisi olevan erityisen vahvaa perustetta, kun myös otetaan huomioon perusoikeutena turvattu oikeus oikeusturvaan.

Edustajankannedirektiivin ja ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan voitaisiin valtioneuvoston kannan mukaan lisätä tekoälyasetuksen relevantit säännökset. Näiltä osin kantaa voidaan tehokkaan oikeusturvan takeiden kannalta pitää perusteltuna.

Julkisuusperiaate

Perustuslakivaliokunta piti aikaisemmassa lausunnossaan julkisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena asetusehdotuksen 70(1) artiklassa säädettyä luottamuksellisuuden vaatimusta siltä osin, kuin sillä suojellaan ”rikosoikeudellisten tai hallinnollisten menettelyjen luotettavuutta”. Viranomaisen hallussa olevien tallenteiden jäämistä kokonaan julkisuuden ulkopuolelle ehdotetulla tavalla ei perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkaan ole mahdollista toteuttaa ehdotetulla summaarisella tavalla. Sääntelyä oli valiokunnan mukaan tältä osin täsmennettävä olennaisesti ja rajattava vain välttämättömään (kohta 30).

EP:n asetusehdotukseen tekemissä muutoksissa sääntelyä ei tältä osin ole täsmennetty eikä rajattu, vaan pikemminkin salassapitovelvollisuuden perusteita on väljennetty ja salassapidon soveltamisalaa on laajennettu. Tätä voidaan julkisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena etenkin, kun asetuksen soveltamisessa käytettäisiin merkittävääkin julkista valtaa. Jatkokirjeessä ei esitellä näitä muutoksia eikä myöskään tuoda esiin valtioneuvoston kantaa niihin.

Seuraamusmaksusääntely

Jäsenvaltioiden olisi asetusehdotuksen mukaan säädettävä seuraamuksista, mukaan lukien hallinnolliset seuraamusmaksut (administrative fines). Perustuslakivaliokunta arvioi verraten monipuolisesti ehdotettua seuraamusmaksusääntelyä (kohdat 31-40) ja edellytti valtioneuvoston kiinnittävän erityistä huomiota useisiin sääntelyehdotuksen rangaistussääntelyyn kohdistuvien perusvaatimusten kannalta ongelmallisiin piirteisiin. EP:n ehdotuksessa näitä ongelmallisia piirteitä on joiltain osin lisätty ja joiltain osin korjattu. Jatkokirjeessä ei kuitenkaan esitellä ja arvioida Euroopan parlamentin ehdotukseen sisältyviä säännösehdotuksia näiltä osin, vaikka seuraamussääntely on keskeinen ja periaatteellisesti tärkeä osa sääntelykokonaisuutta.

Perustuslakivaliokunnan kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että asetusehdotuksen seuraamussääntely perustuu määrältään huomattaviin seuraamusmaksuihin, osittain blankorangaistussääntelyyn, minkä lisäksi sääntely voi merkitä, että mikä tahansa osittainenkin laiminlyönti voi muodostua virhemaksulla sanktioitavaksi. Tällainen sääntely ei täytä valiokunnan mielestä täytä hallinnollisen seuraamusmaksun sääntelylle asetettuja täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia eikä näin avoimena ja ennakoimattomuutta luovana vaikuta myöskään oikeasuhtaiselta elinkeinovapauden rajoitukselta. Valtioneuvoston oli siksi syytä kiinnittää erityistä huomiota seuraamussääntelyn täsmentämiseen jatkovalmistelussa.

Asetusehdotuksen mukaan seuraamusmaksujen enimmäismäärä olisi 30 Meuroa ja 6 % yhtiön liikevaihdosta. EP ehdottaa seuraamusmaksun enimmäismäärän korottamista 40 Meuroon ja 7 %:iin liikevaihdosta ja samalla enimmäismääriä myös porrastettaisiin tekokohtaisesti. Samalla luovuttaisiin seuraamusmaksun perusteena olevien rikkomusten säädännäisestä määrittelystä (71.3 art.). Valtioneuvoston tulisi kiinnittää erityistä huomiota näiden muutosehdotuksien arviointiin jatkokäsittelyssä.

EP ehdottaa rangaistusseuraamussääntelyyn myös lähinnä oikeasuuntaisina pidettäviä muutosehdotuksia (71.6 art.). Näistä voidaan mainita seuraamusmaksua täydentävät tai sille vaihtoehtoiset seuraamukset kuten varoitus ja määräys. Lisäksi seuraamusmaksun määräämisessä huomioon otettavia kriteereitä monipuolistettaisiin huomattavasti. Nämä muutokset ilmeisesti vahvistaisivat seuraamusten määräämisen oikeasuhtaisuutta elinkeinovapauden rajoituksena. Toisaalta blankosääntelyyn yhdistettynä ne voivat myös vähentää rangaistussääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Tämä voi vaikeuttaa sen arviointia, minkälainen menettely on lainmukaista, ja heikentää seuraamusten ennakoitavuutta. Näiltäkin osin sääntelymuutosten esittely ja arviointi olisi tarpeen eduskuntakäsittelyä varten.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota myös siihen, että hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara erityisesti sen huomioimiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnol-

lisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia. Perustuslakivaliokunta painotti sanotun merkitystä (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 20).

Tältä osin voidaan pitää ongelmallisena sitä, että EP:n muutosehdotuksen (71.7 art.) mukaan kansallinen liikkumavara poistettaisiin asetustekstistä. Muutosehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi velvollisuus säätää siitä, että hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä myös viranomaisille. Myös tältä osin valtioneuvoston olisi aiheellista arvioida muutosehdotuksen merkitystä ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan kannan.

Toimivallan siirto

Asetusehdotuksen 73 artikla määrittelee komissiolle varsin laajan sääntelyvallan. Perustuslakivaliokunta piti tätä ongelmallisena, koska se antaisi komissiolle liian lavean vallan muuttaa asetusta delegoitujen täytäntöönpanosäännösten avulla (kohdat 41-42). Valiokunta edellytti, että sääntelyä täsmennetään jatkovalmistelussa. Myös tältä osin on kysymys periaatteellisesti tärkeästä sääntelystä toimielinten väliset toimivaltasuhteet ja sääntelyn kohteen nopea kehitys huomioon ottaen.

EP:n ehdotuksessa artiklan määrittelemää delegointitoimivaltaa on rajattu, joskaan tältä osin jatkokirjeessä ei tehdä selkoa EP:n muutosehdotuksista eikä myöskään valtioneuvoston kannasta niihin. EP:n muutosehdotuksia voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti pitää oikeasuuntaisina ja vastaavan pitkälti perustuslakivaliokunnan kantaa.