Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Johtava asiantuntija
Maria Hauptmann

Lausunto
20.11.2023

VN/34446/2022
VN/34446/2022-TEM-87

Eduskunta
Suuri valiokunta
Perustuslakivaliokunta

TEKOÄLYASETUSEHDOTUKSEN SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA PERUSOIKEUKSIIN

1. Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö valmisteli yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa U-jatkokirjeen (UJ 22/2023 vp) tekoälyasetusehdotuksesta, joka toimitettiin eduskuntaan 8.9.2023. Suuri valiokunta edellytti lausunnossaan (SuVL 3/2023 vp), että valtioneuvosto pitää eduskunnan oikea-aikaisesti ja riittävästi informoituna asian jatkovalmisteluissa. Suuri valiokunta viittasi myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jonka mukaan jatkokirjelmässä ei ehdotetun sääntelyn muutokset sekä tekoälyn teknologisessa kehityksessä ja yhteiskunnallisessa merkityksessä tapahtuneet alkuperäisen kirjelmän jälkeiset muutokset huomioon ottaen tehdä riittävästi selkoa asetusehdotukseen jatkokäsittelyssä tehdyistä merkittävistä perustelujen ja säännösten muutoksista sekä valtioneuvoston kannasta niihin. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset tulee huomioida nyt käsittelyn pohjana olevaa kirjelmää paremmin valtioneuvoston kannan muodostuksessa (PeVL 4/2023 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan asetukseen liittyy edelleen merkittäviä jatkovalmistelu- ja täsmennystarpeita.

Tekoälyasetusehdotuksella on vaikutuksia moniin perusoikeuksiin. Asetuksen tavoitteena on varmistaa korkeatasoinen perusoikeuksien suojelu ja vastata tekoälyn aiheuttamiin riskeihin riskiperustaisella lähestymistavalla. Neuvosto vahvisti kantansa (”yleisnäkemys”) asetusehdotukseen 6.12.2022. Euroopan parlamentti vahvisti puolestaan kantansa asetusehdotukseen 14.6.2023, jonka jälkeen käynnistettiin trilogineuvottelut. Seuraava trilogineuvottelu asetusehdotuksesta on tarkoitus käydä 6.12.2023.

Lausunnossa arvioidaan sekä neuvoston että Euroopan parlamentin (jäljempänä *EU-lainsäätäjät*) esittämiä muutoksia valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, johon suuri valiokunta ja perustuslakivaliokunta ovat kiinnittäneet huomiota. Lausunnon tarkoituksena on täydentää valtioneuvoston kirjelmän (U 28/2021 vp) ja U-jatkokirjeiden (UJ 29/2022 vp, UJ 22/2023 vp) arviointia asetusehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja perusoikeuksiin. Lausunnossa ei ole tarkasteltu uudelleen valtioneuvoston kantoja. Lausunnon valmistelun hetkellä asetusehdotusta koskevat trilogineuvottelut ovat edelleen käynnissä, eikä lausunnossa arvioida trilogineuvottelujen aikana tehtyjä muutoksia asetusehdotukseen. Lausunto on valmisteltu ministeriöiden välisessä yhteistyössä.

2 Soveltamisala ja määritelmät

2.1. Elinkeinovapaus

2.1.1. Sääntelyn laajuus

Perustuslakivaliokunnan mukaan EU:n tuoteturvallisuussääntely on merkityksellistä perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta, ja valiokunta on arvioinut esimerkiksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettua lakiehdotusta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 36/2016 vp, s. 2—3). Valiokunnan mielestä tekoälyasetuksen valmistelussa tulee varmistaa erityisesti sääntelyn ongelmattomuus suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Asetuksessa säädettävät tuoteturvallisuusvaatimukset eivät saa asettaa esimerkiksi liiallisia markkinoille tulon esteitä taikka suhteetonta hallinnollista taakkaa tekoälyjärjestelmien tuottajille. Jatkovalmistelussa on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn täsmällisyyteen ja selkeyteen, jotta järjestelmien maahantuojilla, jakelijoilla ja tuottajilla ynnä muilla elinkeinonharjoittajilla olisi tosiasialliset, toiminnanharjoittajan koosta riippumattomat mahdollisuudet selvittää, mitä vaatimuksia heihin kohdistuu. Erityisesti kiellettyjen tekoälyjärjestelmien määrittelyn asetuksessa on oltava selkeää, tarkkarajaista ja oikeasuhtaista. (PeVL 37/2021 vp).

Komissio on antanut viime vuosina useita muita digitalisaatiota koskevia säädösehdotuksia, jotka ovat merkityksellisiä elinkeinovapauden kannalta. Valtioneuvosto on pitänyt elinkeinovapauden kannalta merkityksellisenä esimerkiksi velvoitetta suunnitella tuotteet ja palvelut niin, että pääsy dataan toteutuu, koska tämä vaikuttaisi tuotteiden suunnitteluun ja aiheuttanee myös kustannuksia (ks. U 29/2022 vp, s. 13). Lisäksi valtioneuvosto on katsonut kyberkestävyyssäädöstä koskevan ehdotuksen osalta, että ehdotuksen vaatimuksilla olisi elinkeinonvapautta rajoittava ulottuvuus, koska niiden vastaiset tuotteet eivät olisi sallittuja sisämarkkinoilla (ks. U 83/2022 vp, s. 13). Kyseisen valtioneuvoston kirjelmän mukaan elinkeinovapauden rajoituksella on kuitenkin tarkoitus parantaa markkinoille tulevien tuotteiden tietoturvaominaisuuksia ja sen kautta edistää muiden oikeushyvien toteutumista, minkä vuoksi rajoitukset voidaan nähdä perusteltuina.

Komission alkuperäiseen asetusehdotuksen 6 artiklaan sisältyi kriteerit tekoälyjärjestelmän luokittelemiseksi korkea riskiseksi. Asetusehdotuksen liitteeseen III sisältyi listaus korkean riskin tekoälyjärjestelmistä, joita käytettäisiin useilla eri yhteiskunnan sektoreilla (esimerkiksi koulutus, työ, maahanmuutto, lainvalvonta, oikeuslaitos). 7 artiklaan sisältyi kriteerit, joilla komissio voisi jälkikäteen muuttaa kyseistä listausta korkean riskin tekoälyjärjestelmistä delegoitujen säädösten avulla. Molemmat EU-lainsäätäjät päätyivät kaventamaan kriteerejä korkean riskin tekoälyjärjestelmien luokittelusta komission alkuperäiseen ehdotukseen nähden. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan tekoälyjärjestelmiä, joita käytetään ihmisen toimintaa puhtaasti avustavassa tarkoituksessa (*purely accessory*) ja jotka eivät aiheuttaisi vaaraa terveyden, turvallisuuden tai perusoikeuksien toteutumiselle, ei olisi pidettävä korkea riskisinä, vaikka niitä käytettäisiin liitteessä III mainituilla korkean riskin sektoreilla. Euroopan parlamentti puolestaan ehdottaa, että tekoälyjärjestelmät, jotka eivät aiheuta merkittävää riskiä ihmisten terveydelle, turvallisuudelle tai perusoikeuksille ei tulisi luokitella korkeariskiseksi, vaikka ne kuuluisivat liitteessä III mainittuihin sektoreihin. Kyseiset lisäkriteerit merkitsisivät rajauksia tekoälyjärjestelmän luokittelemiseksi korkea riskiseksi ja lisäisivät siten sääntelyn oikeasuhtaisuutta.

Euroopan parlamentti ehdottaa myös useita laajennuksia korkean riskin järjestelmien listaukseen liitteessä III. Korkean riskin järjestelmiin kuuluisivat muun muassa maahanmuuttotrendejä ennustavat järjestelmät, vaalien tulokseen tai ihmisten äänestyskäyttäytymiseen vaikuttavat järjestelmät sekä erittäin suurten sosiaalisten median alustoissa käytettävät suosittelujärjestelmät.

Korkean riskin järjestelmien luokittelukriteerien ja kyseisten järjestelmien listauksen laajentamista liitteessä III on arvioitava perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden rajoitusten näkökulmasta. Valtioneuvosto on aiemmin suhtautunut lähtökohtaisesti varauksellisesti asetusehdotuksen soveltamisalan laajentamiseen käsittelyn kuluessa ja korostanut, että sääntelyn laajentamisesta ei ole laadittu riittävää vaikutustenarviointia, jotta olisi mahdollista tarkastella sääntelyn oikeasuhtaisuutta. Kriittisen infrastruktuurin osalta tulisi selventää mahdollisten päällekkäisten sääntelykehikoiden vaikutuksia (UJ 29/2022 vp). Syksyllä 2023 valmistellun U-jatkokirjeen mukaan Suomi pyrkii yleisesti siihen,

että neuvotteluissa voitaisiin tukeutua mahdollisimman pitkälle neuvoston yleisnäkemykseen. Valtioneuvosto totesi, että Euroopan parlamentin esittämissä muutoksissa asetusehdotukseen on lisätty lukuisia uusia elementtejä, joiden vaikutuksia ei ole voitu arvioida. Erityisesti Suomi suhtautuu varauksellisesti korkean riskin tekoälyjärjestelmien listauksen (liite III) laajennuksiin neuvoston yleisnäkemykseen verrattuna (UJ 22/2023 vp). Valtioneuvoston varauksellinen suhtautuminen asetusehdotuksen soveltamisalan ja korkean riskin tekoälyjärjestelmien laajentamiseen on johtunut siitä, että asetuksen soveltamisala on jo kattanut laajasti julkisella ja yksityisellä sektorilla käytettäviä tekoälyjärjestelmiä. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi valtioneuvosto on suhtautunut lähtökohtaisesti varauksellisesti asetusehdotuksen soveltamisalan laajentamiseen entisestään. Osa Euroopan parlamentin ehdottamista laajennuksista korkean riskin tekoälyjärjestelmiin voi olla osittain päällekkäistä voimassa olevan EU-sääntelyn kanssa esimerkiksi sosiaalisen median alustoja koskevien säännösten osalta[1].

Euroopan parlamentin ehdottamat laajennukset korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen liitteessä III voisivat merkitä sitä, että yhä useammille yritysten tarjoamille tekoälyjärjestelmille voitaisiin asettaa uusia velvoitteita, minkä vuoksi sääntelyllä voisi olla rajoittava vaikutus elinkeinovapauteen. Toisaalta myös uudet luokittelukriteerit 6 artiklassa voisivat kaventaa tekoälyn luokittelua korkean riskin järjestelmiksi, mikä lieventää elinkeinovapauden rajoituksia ja turvaa osaltaan suhteellisuusvaatimuksen toteutumista. Elinkeinovapauden rajoittamisesta huolimatta Euroopan parlamentin ehdottamat laajennukset korkean riskin tekoälyjärjestelmiin voisivat myös turvata ihmisten turvallisuuden ja muiden perusoikeuksien edistämistä. Esimerkiksi vaalien tulokseen ja ihmisten äänestyskäyttäytymiseen vaikuttavien tekoälyjärjestelmien luokittelu korkeariskiseksi voisi turvata perustuslain 14 §:n mukaisten vaali- ja osallistumisoikeuksia sekä perustuslain säännöksiä vaalien toimittamisesta. Osaa Euroopan parlamentin ehdottamista lisäyksistä korkean riskin tekoälyjärjestelmiin ei olisi arvioitava erityisen merkityksellisiksi perusoikeuksien suojaamisen kannalta, kuten maahanmuuttotrendejä ennustavat järjestelmät.

Suhteessa alkuperäiseen komission ehdotukseen EU-lainsäätäjät ovat päätyneet monilta osin ehdottamaan muutoksia korkean riskin järjestelmille asetettaviin vaatimuksiin sekä järjestelmien tuotantoketjuun kuuluvien toimijoiden (tarjoaja, jakelija, maahantuoja, käyttäjä) velvollisuuksiin. Euroopan parlamentti ehdottaa esimerkiksi 29 a artiklassa korkean riskin tekoälyjärjestelmän käyttäjälle velvoitetta arvioida tekoälyjärjestelmän perusoikeusvaikutuksia. Käyttäjän tulisi arvioida vaikutustenarvioinnin yhteydessä esimerkiksi tekoälyjärjestelmän käytön ajallista ja maantieteellisestä ulottuvuutta, ihmisryhmiä, joihin tekoälyjärjestelmä todennäköisesti vaikuttaa, kohtuullisesti ennustettavissa olevia vaikutuksia perusoikeuksille sekä toimenpiteitä tunnistetuille perusoikeuksille aiheutuvien haittojen vähentämiseksi. Vaikutustenarvioinnin yhteydessä tulisi vahvistaa, että tekoälyjärjestelmän käyttöönotto on relevantin perusoikeuksia koskevan unionin ja kansallisen oikeuden mukaista. Käyttäjän tulisi myös kuulla niiden sidosryhmien edustajia, joihin kohdistuu vaikutuksia järjestelmän käyttöönotosta (kuten yhdenvertaisuuselimet, kuluttajansuojavirastot, tietosuojavirastot), parhaalla mahdollisella tavalla saadakseen tietoja vaikutustenarviointia varten. Kuulemisvelvoite ei koskisi pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä), mutta niiden olisi mahdollista toteuttaa kuulemisvelvoite vapaaehtoisesti.

Perusoikeuksia koskeva vaikutustenarviointivelvoite voisi toisaalta edistää tekoälyjärjestelmän perusoikeusvaikutusten tunnistamista käyttötapaussidonnaisesti sekä minimoida tekoälyjärjestelmän käytöstä aiheutuvia uhkia, erityisesti haavoittuvien ihmisryhmien osalta. Näin ollen asetetulla velvoitteella olisi lähtökohtaisesti hyväksyttävät tarkoitukset. Toisaalta vaikutustenarviointia koskeva velvoite lisäisi korkean riskin tekoälyjärjestelmiä käyttöönottavien yritysten hallinnollista taakkaa. Osa vaikutustenarviointiin liittyvistä velvoitteista voisi olla potentiaalisesti raskaita yrityksille, kuten sidosryhmien kuulemisvelvoite. Ehdotetussa sääntelyssä on epäselvää, kuinka laajasti vaikutuksia perusoikeuksiin tulisi arvioida vaikutustenarvioinnin yhteydessä. Jos ehdotettu vaikutustenarviointivelvoite päädytään sisällyttämään asetusehdotukseen, tulisi trilogineuvotteluissa varmistua siitä, että vaikutustenarviointia koskeva velvoite on suhteellisuusvaatimuksen mukainen elinkeinovapauden rajoittamisen kannalta. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta turvaisi kuitenkin osaltaan se, että sidosryhmien kuulemisvelvoite koskisi ainoastaan suuria yrityksiä.

[1] Ks. myös työ- ja elinkeinoministeriön lausunto suurelle valiokunnalle, 26.9.2023, s. 2.

Euroopan parlamentti on esittänyt useita laajennuksia kiellettyihin tekoälykäytänteisiin, kuten kasvokuvatietokantojen perustaminen leikkaamalla kohdentumattomasti kasvokuvia internetistä tai valvontakameratallenteilta sekä tunnetiloista päätelmiä tekevien tekoälyjärjestelmien käyttö esimerkiksi lainvalvonnassa, työpaikoilla ja koulutuslaitoksissa. Laajennuksia kiellettyihin tekoälykäytänteisiin on arvioitava elinkeinovapauden rajoitusten näkökulmasta. Sääntelyllä voidaan katsoa olevan hyväksyttävät tavoitteet, koska kiellettyihin tekoälykäytänteisiin liittyy riskejä esimerkiksi ihmisten koskemattomuuden, yksityisyyden suojan ja yhdenvertaisuuden kannalta. Euroopan parlamentin kannan mukaan kiellettyihin tekoälykäytänteisiin voitaisiin tehdä myös tiettyjä poikkeuksia, esimerkiksi ihmisten käyttäytymiseen alitajuntaisesti vaikuttavia järjestelmiä voitaisiin käyttää terapeuttisiin tarkoituksiin. Poikkeusten avulla voitaisiin myös osaltaan varmistaa sitä, että kielletyt tekoälykäytänteet on rajoitettu vain välttämättömiin tarkoituksiin. Valtioneuvosto on pitänyt tarpeellisena tarkastella erityisesti sitä, ovatko Euroopan parlamentin ehdottamat tietyt kielletyt tekoälykäytänteet lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tarkoituksenmukaisia ja riittävän tarkkarajaisia (ks. Suomen kanta UJ 22/2023 vp).

Molemmat EU-lainsäätäjät esittävät sääntelyä yleiskäyttöisistä tekoälyjärjestelmistä ja/tai perustamalleista, joka ei sisältynyt komission alkuperäiseen asetusehdotukseen. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava elinkeinovapauden kannalta, koska kyseisille tekoälyjärjestelmien tarjoajille asetettavat uudet velvoitteet voisivat merkitä rajoituksia elinkeinovapauteen. Toisaalta sääntelyllä voidaan katsoa edistettävän tekoälyjärjestelmien turvallista kehittämistä, minkä vuoksi sillä olisi myös useita perusoikeuksia, kuten henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta sekä yhdenvertaisuutta, turvaava vaikutus. Neuvoston kannan mukaan yleiskäyttöisille tekoälyjärjestelmille voitaisiin asettaa velvoitteita silloin kuin niitä käytetään korkean riskin tekoälyjärjestelmien käyttötarkoituksissa (artikla 4 b). Euroopan parlamentin mukaan puolestaan perustamallien tarjoajille voitaisiin asettaa velvollisuuksia riippumatta siitä, käytetäänkö niitä korkean riskin järjestelmän käyttötarkoituksissa. Perustamallien tarjoajille voitaisiin asettaa useita velvoitteita liittyen esimerkiksi järjestelmää koskevaan dokumentaatioon ja riskien hallintaan (artikla 28 b). Kyseiset vaatimukset muistuttavat osittain korkean riskin tekoälyjärjestelmille asetettavia vaatimuksia. Tämän vuoksi trilogineuvotteluissa olisi varmistuttava siitä, että kyseinen ehdotus täyttää suhteellisuusvaatimuksen elinkeinovapauden rajoittamisen näkökulmasta. Velvoitteiden asettaminen perustamalleille sen mukaan, aiheuttavatko ne riskejä ihmisten turvallisuudelle, terveydelle ja muille perusoikeuksille, turvaisi paremmin suhteellisuusvaatimuksen toteutumista elinkeinovapauden rajoittamisessa.

Euroopan parlamentti ehdottaa generatiivisten perustamallien tarjoajille velvollisuutta laatia tiivistelmä mallin kouluttamiseen käytetystä tekijänoikeuksilla suojatusta datasta (28 b artikla 4 kohta c alakohta). Tekijänoikeuslainsäädäntöä sovelletaan jo tekoälyn kouluttamiseen tekijänoikeudella suojattuihin teoksiin. Parlamentin ehdottamasta voimassa olevan tekijänoikeuslain näkökulmasta päällekkäisellä velvoitteella pyritään siihen, että tekijänoikeuksien haltijat saisivat tietoa teostensa käytöstä tekoälyjärjestelmän kouluttamisessa. Tämän tiedon avulla tekijänoikeuksien haltijat voisivat arvioida sovelluksen toimintaa tekijänoikeuksien kannalta. Ehdotus on merkityksellinen myös perustuslaissa tarkoitetun omaisuuden suojan kannalta, koska perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan varallisuusarvoiset immateriaalioikeudet, kuten tekijänoikeus, patenttioikeus ja tavaramerkkioikeus luetaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piiriin (HE 309/1993 vp, s. 62/II, PeVL 1/1995 vp, s. 1/II, PeVL 38/2000 vp, s. 2/I, PeVL 7/2005 vp, s. 2/I). Toisaalta velvoitetta on arvioitava myös elinkeinovapauden rajoittamisen näkökulmasta. Valtioneuvoston on pitänyt tärkeänä, ettei kyseisestä velvoitteesta muodostu suhteellisuusvaatimuksen vastainen (ks. myös UJ 22/2023 vp). Erityisesti tilanteissa, joissa tekoälyjärjestelmän kouluttamiseen on käytetty laajasti internetistä saatavissa olevaa tekijänoikeuksilla suojattua dataa, tulisi varmistaa, että velvoite tiivistelmän laatimisesta on käytännössä toteuttamiskelpoinen. Ellei toteuttamiskelpoisuutta voida varmistaa, vaarana on, että sääntelyä voidaan pitää elinkeinovapauden vastaisena, riippumatta siitä onko kyse pk-yrityksestä tai suuryrityksestä. Sääntelyssä olisi tärkeää saavuttaa tasapaino omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden välillä. Kaikenlainen teosten käyttö ei ole tekijänoikeudellisesti relevanttia, minkä vuoksi myöskään yritysten ei tulisi joutua ilmoittamaan sellaisesta teosten käytöstä, joka ei ole tekijänoikeudellisesti relevanttia. Tällaista käyttöä on tekstin- ja tiedonlouhinnan menetelmällä tapahtuva kappaleenvalmistaminen, ellei tekijä ole pidättänyt tätä oikeutta.

Euroopan parlamentti ehdottaa sääntelyä yleisistä periaatteista, joita sovellettaisiin kaikkiin asetuksen soveltamisalaan kuuluviin tekoälyjärjestelmien tuotantoketjuun kuuluviin tahoihin (artikla 4 a). Periaat-

teiden noudattaminen ei olisi ehdotonta, vaan eri tahojen tulisi pyrkiä noudattamaan velvoitteita parhaan kykynsä mukaan. Vaikka periaatteet eivät olisi oikeudellisesti velvoitteita, voisivat ne tosiasiallisesti vaikuttaa yritysten markkinoille tuloon yrityksiin kohdistuvien odotusten vuoksi periaatteiden noudattamisesta. Periaatteet muistuttavat osittain korkean riskin tekoälyjärjestelmille asetettavia velvoitteita (esimerkiksi tekoälyjärjestelmän läpinäkyvyys, ihmisen suorittama valvonta, tekninen toimintavarmuus ja turvallisuus). Toisaalta periaatteet ohjaisivat kaikkien tekoälyjärjestelmien turvallista kehittämistä ja käyttöä ja siten niillä olisi myös perusoikeuksia edistävä vaikutus. Tekoälyjärjestelmien turvallisesta kehittämisestä on jo nykyisin tehty useita suosituksia ja linjauksia. OECD:n piirissä on kehitetty tekoälyä koskevat periaatteet[2]. G7-maat ovat valmistelleet syksyllä 2023 tekoälyä koskevat periaatteet ja vapaaehtoisesti noudatettavat käytännesäännöt (Code of Conduct). Jos tekoälyjärjestelmiä koskevat yleiset periaatteet päädytään sisällyttämään asetukseen, tulisi trilogineuvotteluissa varmistua siitä, etteivät ne muodosta suhteettomia vaatimuksia erityisesti sellaisille tekoälyjärjestelmien tarjoajille, jotka eivät tarjoa korkean riskin tekoälyjärjestelmiä. Vastaavasti tulisi varmistua siitä, etteivät Euroopan parlamentin ehdottamat toimenpiteet tekoälyn ymmärryksen kasvattamiseksi (*AI literacy*) artiklassa 4 b muodosta suhteettomia vaatimuksia tekoälyjärjestelmien tuotantoketjuun kuuluville tahoille.

2.1.2. Sääntelyn täsmällisyys

Moniin asetuksen soveltamisalan kannalta keskeisiin määritelmiin liittyy tulkinnanvaraa, mitä on arvioitava perustuslain 18 §:n tarkoitetun elinkeinovapauden rajoitusten kannalta. Asetuksen soveltamisalan kannalta keskeinen on 3 artiklan mukainen tekoälyjärjestelmän määritelmä, joka on saanut vaikutteita OECD:n piirissä kehitetystä tekoälyn määritelmästä[3]. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan tietyt tekniikat (koneoppivat, logiikka- ja/tai tietopohjaiset tekniikat) katsottaisiin kuuluvan tekoälyjärjestelmän määritelmään. Komissiolla olisi toimivalta antaa täsmentävää sääntelyä kyseisten tekniikoiden teknisistä elementeistä. Euroopan parlamentin ehdottama määritelmä tekoälyjärjestelmästä jättää puolestaan avoimeksi, mitkä tekniikat kuuluisivat tekoälyjärjestelmän määritelmän piiriin. Sekä neuvoston että Euroopan parlamentin muutosehdotuksissa tekoälyjärjestelmän määritelmään kuuluvia tekniikoita olisi kuvattu tarkemmin asetusehdotuksen johdanto-osassa. Avoin tekoälyjärjestelmän määritelmä voi heikentää sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta sekä toimijoiden kykyä arvioida, kohdistuuko heihin vaatimuksia asetuksen johdosta. Toisaalta avoimen määritelmän avulla voidaan varmistaa paremmin se, että määritelmä kestää tekoälyteknologian ja markkinoiden kehitystä tulevaisuudessa.

Asetuksen soveltamisen kannalta keskeistä on myös korkean riskin tekoälyjärjestelmien määrittely. Sekä neuvosto että Euroopan parlamentti ovat esittäneet muutoksia korkean riskin tekoälyjärjestelmien luokittelukriteereihin. Neuvoston kannan lähtökohtana on, että tekoälyjärjestelmän tarjoajan tulisi arvioida, täyttääkö tämän järjestelmä korkean riskin tekoälyjärjestelmän kriteerit asetuksen mukaisesti. Euroopan parlamentti puolestaan ehdottaa, että jos tekoälyjärjestelmän tarjoaja, joka katsoo, ettei tämän järjestelmä ole korkea riskinen, tulisi ilmoittaa tästä valvovalle viranomaiselle. Viranomaisen tulisi antaa järjestelmän tarjoajalle kolmen kuukauden kuluessa vastaus, jos tämä katsoo, että järjestelmän luokittelu on tehty väärin. Neuvoston kannassa vastuu tekoälyjärjestelmän luokittelusta korkeariskiseksi kuuluisi järjestelmän tarjoajalle ilman valvovan viranomaisen osallistumista järjestelmän luokitteluun. Euroopan parlamentin kannassa puolestaan järjestelmän tarjoaja ei yksin olisi vastuussa järjestelmän luokittelusta, koska viranomainen voisi tarvittaessa reagoida tilanteisiin, joissa järjestelmä on luokiteltu väärin. Näin ollen neuvoston kanta jättäisi enemmän tulkinnanvaraa ja riskejä tarjoajalle järjestelmän oikeaan luokitteluun.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin useista toimenpiteistä, joilla tuetaan ja helpotetaan yritysten mahdollisuuksia noudattaa asetuksen vaatimuksia. Korkean riskin tekoälyjärjestelmien sekä yleiskäyttöisten tekoälyjärjestelmien ja/tai perustamallien tarjoajien, jotka noudattavat harmonisoituja standardeja (artikla 40) tai teknisiä eritelmiä (artikla 41), oletetaan täyttävän asetuksen vaatimukset. Komissio voisi antaa myös ohjeistusta tekoälyjärjestelmien tuotantoketjuun kuuluville tahoille asetuksen vaatimusten noudattamiseksi käytännössä (Euroopan parlamentin kanta, artikla 82 b; neuvoston kanta, artikla 58

[2] OECD, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449.
[3] OECD:n neuvosto hyväksyi 8.11.2023 päivitetyn määritelmän tekoälystä.

a). Asetuksessa säädettäisiin pk-yritysten toimintaedellytyksiä tukevista toimenpiteistä, kuten yrityksille kohdennetusta viestinnästä (artikla 55). Asetusehdotuksessa säädettäisiin myös sääntelyn testiympäristöistä, joiden avulla tekoälyjärjestelmien tarjoajat voisivat testata, täyttävätkö näiden järjestelmät asetuksen vaatimukset (artikla 53). Lisäksi neuvoston yleisnäkemyksen mukaan liitteessä III listattuja korkean riskin tekoälyjärjestelmiä voitaisiin testata tosielämän olosuhteissa ennen niiden tuomista markkinoille tarkoituksena varmistaa, että tekoälyjärjestelmä täyttää asetuksen vaatimukset. Yrityksiä tukevat toimenpiteet parantaisivat sääntelyn oikeasuhtaisuutta.

Komission alkuperäisen asetusehdotuksessa valtioneuvosto on kiinnittänyt huomiota korkean riskin tekoälyjärjestelmille asetettavien vaatimusten täsmällisyyteen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa oikeasuhtaisuus ja tarkkuus myös tekoälyjärjestelmien tiedonhallinnan ja tiedon laatua koskevien vaatimusten osalta. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksessa edellytetty tekoälyjärjestelmien ihmisvalvonta kaipaa selkeyttämistä ja täsmentämistä (U 28/2021 vp). Molemmat EU-lainsäätäjät ovat esittäneet useita täsmennyksiä korkean riskin tekoälyjärjestelmien vaatimuksiin. On erityisesti huomattava, että tekoälyjärjestelmän käyttämän tiedon laatua koskeviin vaatimuksiin artiklassa 10 (esimerkiksi tiedon virheettömyys ja täydellisyys) on esitetty lievennyksiä, mikä turvaa sääntelyn oikeasuhtaisuutta myös elinkeinovapauden rajoitusten näkökulmasta. Eräät Euroopan parlamentin esittämät muutokset huomioisivat paremmin esitettävien vaatimusten suhteen voimassa olevaan unionin lainsäädännön ja standardien noudattamisen (ks. esim. EP:n kanta, artikla 8 kohta 2a). Muutoksilla olisi kohtuullistava vaikutus vaatimusten täyttämiseen erityisesti, jos järjestelmän tarjoaja pystyy täyttämään tekoälyasetuksen vaatimukset muun voimassa olevan lainsäädännön nojalla tai hyödyntämään voimassa olevia vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjä.

2.2. Yhdenvertaisuus

Valtioneuvoston kirjelmän (U 28/2021 vp) mukaan asetusehdotuksessa pyritään estämään tekoälyn syrjivyyden vaikutukset asettamalla vaatimuksia tekoälyjärjestelmän kehittämiselle, kouluttamiselle ja käytölle, esimerkiksi korkealaatuisen datan käytön vaatimusten sekä tekoälyjärjestelmiä koskevien läpinäkyvyysvelvoitteiden avulla. Asetusehdotuksessa kielletään tietyt käyttötapaukset, joissa tekoälyjärjestelmiä käytetään esimerkiksi henkilöiden luotettavuuden arviointiin sosiaalisen pisteytyksen avulla ja joka mahdollisesti johtaisi tiettyjen henkilöryhmien epäedulliseen kohteluun. Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen käsityksen mukaan perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta keskeisimmät ongelmat tekoälyn käytössä ja sen sääntelyssä liittyvät kuitenkin erityisesti yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoihin sekä oikeusturvaan. Tekoälyn käytöllä voi sinänsä olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia sekä yhdenvertaisuuteen että oikeusturvaan. Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden vaatimusten toteutumista tulisi kuitenkin jatkovalmistelussa arvioida systemaattisemmin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, kuten lapsien ja vammaisten henkilöiden kannalta. Samalla tulisi tarkemmin kiinnittää huomiota asetusehdotuksen suhteeseen voimassaolevaan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyyn unionissa ja Suomessa sekä niiden valvontamekanismeihin (ks. PeVL 37/2021 vp).

Tekoälyasetusehdotuksella on monia keskeisiä yhteyksiä perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Kyseessä on yleinen yhdenvertaisuussäännös, johon kuuluvat vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa ja mielivallan kielto. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää pykälän 2 momentissa säädetty syrjintäkielto. Tekoälyasetuksen soveltamisalan määrittelyllä sekä asetusehdotuksessa käytettävillä määrittelyillä tekoälyjärjestelmästä, kielletyistä tekoälyjärjestelmistä ja korkean riskin tekoälyjärjestelmien käyttötapauksista on vaikutuksia yhdenvertaisuuden kannalta niin tekoälyjärjestelmien kohteena olevien henkilöiden kuin tekoälyjärjestelmien tuotantoketjuun kuuluvien tahojen näkökulmasta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun[4] mukaan koska asetuksen sisällöllä ja toimeenpanon tehokkuudella on kiinteä yhteys yhdenvertaisuuden toteutumiseen, nousevat myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta olennaiseksi asetuksen sisältämän tekoälyn määritelmän sekä riskiluokkien ja niiden rajojen huolellinen asettaminen ja selkeys. Jotta asetuksen soveltamisala ei tule liian kapeaksi, on olennaista, että tekoälyn määritelmä on asetuksessa tarpeeksi kattava. Edelleen lausunnon mukaan

[4] Ks. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto (U 28/2021 vp) lakivaliokunnalle (VVTDno-2021-1212; VVTDno-2021-1213, 14.9.2021).

korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaus ei sisällä monia julkisia palveluja ja etuuksia, ja listaukseen tulisi sisällyttää riittävän kattavasti esimerkiksi asuminen ja asunnon saanti sekä vakuutuspäätökset.

Sekä neuvoston että Euroopan parlamentin muutosehdotusten mukaan tekoälyn määritelmä on pyritty säilyttämään mahdollisimman kattavana, minkä vuoksi ehdotettua sääntelyä tekoälyjärjestelmän määritelmästä on lähtökohtaisesti pidettävä ongelmattomana yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Neuvoston kannassa tekoälyn määritelmä olisi sidottu tiettyihin teknologioihin, kun taas parlamentin kanta jättää avoimemmaksi mitkä teknologiat kuuluisivat tekoälyjärjestelmän määritelmään. Tekoälyn määritelmään kuuluvia tekniikoita olisi kuvattu asetuksen johdanto-osassa. Neuvoston kannan mukaan komissio voisi tarkentaa tekoälytekniikoiden teknisiä elementtejä täytäntöönpanosäädöksillä, mikä mahdollistaa sääntelyssä tulevaisuuden kehityksen huomioinnin.

Asetusehdotuksessa kiellettäisiin tekoälykäytänteitä, joihin liittyy riskejä yhdenvertaisuuden kannalta. Komission alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan esimerkiksi ihmisten sosiaalinen pisteytys viranomaisten toiminnassa tai ihmisryhmien haavoittuvuuksien hyväksikäyttö tekoälyn avulla esimerkiksi iän tai vammaisuuden perusteella olisi kiellettyä. Molemmat EU-lainsäätäjät ovat esittäneet tiettyjä laajennuksia kiellettyihin tekoälyn käyttötapauksiin, joilla olisi yhdenvertaisuutta edistäviä vaikutuksia. Molempien EU-lainsäätäjien mukaan sosiaalinen pisteytys tulisi olla kiellettyä sekä julkisten että yksityisten tahojen toimesta ja ihmisryhmien haavoittuvaisuuksien hyväksikäytössä tulisi huomioida myös tietyt erityiset ihmisryhmät sosiaalisen ja taloudellisen aseman perusteella. Verrattuna komission alkuperäiseen asetusehdotuksen ja neuvoston yleisnäkemykseen, Euroopan parlamentti on myös ehdottanut tiettyjä laajennuksia kiellettyihin tekoälyn käyttötapauksiin, kuten ihmisten biometrinen luokittelu sensitiivisten ominaisuuksien perusteella tai riskiarviointien tekeminen henkilöiden rikollisesta käyttäytymisestä tai todennäköisyydestä rikosten tekoon (ns. ennakoiva poliisitoiminta). Euroopan parlamentin ehdottamat laajennukset estäisivät ihmisten joutumista haitallisten tekoälyn käyttötapausten kohteeksi, minkä vuoksi laajennukset parantaisivat myös yhdenvertaisuuden toteutumista.

Molemmat EU-lainsäätäjät ovat ehdottaneet muutoksia korkean riskin tekoälyjärjestelmiä koskevaan listaukseen asetuksen liitteessä III. Muutosehdotusten mukaan esimerkiksi eräät vakuutusten saannista päättävät tekoälyjärjestelmät katsottaisiin korkeariskisiksi. Sekä neuvoston että Euroopan parlamentin kanta jättävät avoimeksi tiettyjä korkean riskin tekoälyjärjestelmien määrittelyjä, esimerkiksi mitkä julkisten etuuksien ja palveluiden saannista päätöksiä tekevät järjestelmät katsottaisiin korkeariskiseksi. Euroopan parlamentti on esimerkinomaisesti täsmentänyt, että keskeisiin julkisiin palveluihin tulisi kuulua esimerkiksi asuminen, sähkö, internet sekä lämmitystä tai jäähdytystä koskevat palvelut. Myös terveydenhuoltoa koskevat palvelut kuuluisivat korkean riskin tekoälyjärjestelmiin parlamentin kannan mukaan. Neuvoston yleisnäkemys jättää avoimemmaksi, mitkä julkisista palveluista ja etuuksista päättävät järjestelmät katsottaisiin korkeariskisiksi. Valtioneuvosto on pitänyt tärkeänä täsmentää asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä kyseisiä tekoälyjärjestelmiä (UJ 22/2023 vp). Sääntelyn täsmentäminen on tärkeää myös perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden kannalta, jotta pystytään varmistamaan, että sääntely kattaa riittävän kattavasti keskeiset julkisen sektorin etuudet ja palvelut. Toisaalta komissiolle annettava toimivaltuus muuttaa liitettä III korkean riskin tekoälyjärjestelmistä vähentäisi riskiä siitä, että jokin tekoälyjärjestelmä jäisi sääntelyn ulkopuolelle.

3 Lainvalvontaviranomaisia koskevat säännökset

3.1. Tekoälyavusteisen biometrisen etätunnistamisen käyttö

3.1.1. Biometrisen etätunnistamisen käsitteet

EU-lainsäätäjät ehdottavat tekoälyasetusehdotuksessa kieltoja ja rajoitteita reaaliaikaisen ja jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käytölle erityisesti lainvalvontatarkoituksissa. Komission alkuperäisessä asetusehdotuksessa todetaan, että reaaliaikaiseen biometriseen etätunnistukseen julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksessa pidetään erityisen vakavana puuttumisena asianomaisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin, sillä se voi vaikuttaa suuren väestönosan yksityiselämään, synnyttää tunteen jatkuvasta valvonnasta ja estää välillisesti kokoontumisvapauden ja muiden perusoikeuksien käyttämisen (johdanto-osan kappale 18).

Komission alkuperäisessä asetusehdotuksessa ”reaaliaikaisella biometrisellä etätunnistusjärjestelmällä” tarkoitetaan biometristä etätunnistusjärjestelmää, jossa biometristen tietojen kerääminen, vertailu ja tunnistaminen tapahtuvat ilman merkittävää viivettä, Tämä kattaa välittömän tunnistamisen lisäksi myös vähäiset viiveet, joilla pyritään ehkäisemään harhaanjohtamista (artikla 3 kohta 37)[5]. Reaaliaikaisissa järjestelmissä käytetään kameran tai muun toiminnoltaan samankaltaisen laitteen tuottamaa ”suoraa” tai ”lähes suoraa” materiaalia, kuten videokuvaa (johdanto-osan kappale 8).

”Jälkikäteisellä biometrisella etätunnistusjärjestelmällä” tarkoitetaan puolestaan muuta kuin reaaliaikaista biometristä etätunnistusjärjestelmää (komission ehdotuksen artikla 3 kohta 38). Komission asetusehdotuksen mukaan jälkikäteisissä järjestelmissä biometriset tiedot on sitä vastoin jo kerätty, ja vertailu ja tunnistaminen tapahtuvat vasta merkittävän viiveen jälkeen. Kyse on kameravalvontajärjestelmien tai yksityisten laitteiden tuottamien kuvien tai videokuvan kaltaisesta materiaalista, joka on luotu ennen kuin järjestelmää käytetään asianomaisiin luonnollisiin henkilöihin (johdanto-osan kappale 8).

3.1.2. Reunaehdot biometrisen etätunnistamisen sallimiselle

Komissio ehdotti alkuperäisessä asetusehdotuksessa pääsääntöisesti kiellettäväksi reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen lainvalvontaviranomaisten toiminnassa. Kuitenkin reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen voitiin sallia poikkeuksellisissa tilanteissa tiettyjen turvaavien takeiden täyttyessä. Reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen osalta perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 37/2021 vp) katsonut, että biometrisen etätunnistuksen kiellosta tehtävien poikkeusten perusteluja [komission alkuperäisessä asetusehdotuksessa] voidaan lainvalvonnan kannalta pitää sinänsä varsin painavina, kun lisäksi otetaan huomioon, että etätunnistuksen tarkoituksena on myös suojata henkilökohtaista turvallisuutta ja sitä tukevan lainvalvonnan edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta ei ole kyseisessä lausunnossaan ottanut kantaa tekoälyavusteisen jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen sallimiseen.

Neuvoston yleisnäkemys noudattaa komission ehdotusta reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen kieltämisestä, mutta sisältää tiettyjä lisäpoikkeuksia, kuten esimerkiksi reaaliaikaisen etätunnistamisen käyttö kadonneen lapsen tunnistamiseksi tai etätunnistamisen käytön rajoitetun ajan yleisen turvallisuuden turvaamiseksi. Euroopan parlamentin muutosehdotusten mukaan tekoälyn hyödyntäminen reaaliaikaiseen biometriseen etätunnistamiseen julkisissa tiloissa olisi täysin kiellettyä.

Komission asetusehdotuksessa ei kielletä jälkikäteistä biometrista etätunnistamista, mutta näitä järjestelmiä koskisi korkean riskin tekoälyjärjestelmien tiukennetut vaatimukset. Neuvoston yleisnäkemys sallii enemmän joustavuutta jälkikäteisen biometrisen etätunnistaminen käytön edellytyksissä. Neuvoston yleisnäkemyksessä ei ole mainintaa etukäteen oikeudelliselta elimeltä haettavasta luvasta biometrisen etätunnistamisen käyttämiseksi sen käytön reunaehtojen täyttyessä. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan biometriset etätunnistamisjärjestelmät kuuluisivat korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen. Parlamentin mukaan tekoälyn hyödyntäminen jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen lainvalvontatarkoituksissa analysoimalla julkisella paikalla kerättyjä tallenteita olisi sallittua, jos oikeudellinen elin on antanut tähän etukäteen luvan, ja se on välttämätöntä eräiden vakavien rikosten tutkimiseksi.

Verrattuna neuvoston yleisnäkemykseen, parlamentin kanta rajoittaisi merkittävästi tekoälyavusteisen biometrisen etätunnistamisen käyttöä lainvalvontaviranomaisten toiminnassa. Parlamentin kannassa korostuu pyrkimys turvata henkilöiden perusoikeudet, muun muassa yksityisyyden suoja. Euroopan parlamentin ehdottama ennakkolupa jälkikäteiselle biometriselle etätunnistamiselle voisi aiheuttaa rikostutkintaan tai rikosten ennalta estämiseen merkittäviä viivästyksiä ja näin ollen heikentää niin rikoksen uhrin kuin rikoksesta epäillyn oikeusturvaa. Sisäministeriön lausunnon[6] mukaan neuvoston

---

[5] Komission asetusehdotuksen johdanto-osan kappaleen 8 mukaan ”Tältä osin ei pitäisi olla mahdollista kiertää tämän asetuksen sääntöjä, jotka koskevat kyseisten tekoälyjärjestelmien reaaliaikaista käyttöä, käyttämällä vähäisiä viivästyksiä”.

[6] Sisäministeriön lausunto hallintovaliokunnalle U-jatkokirjeestä koskien tekoälyasetusehdotusta, EU/664/2022-SM-22 (19.9.2023).

yleisnäkemyksen on kuitenkin arvioitu mahdollistavan lainvalvontaviranomaisten toiminnan säilymisen nykytilanteen mukaisena ja mahdollistavan lainvalvontaviranomaisten tekoälyn käytön perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Lainvalvontaviranomaisten nykyisiä tekoälyn käyttötapoja ei kiellettäisi neuvoston yleisnäkemyksessä, vaan mahdollistaisi sen, että lainvalvontaviranomaiset voivat jatkossakin hyödyntää tekoälyä työssään. U-jatkokirjeeseen (UJ 22/2023 vp) sisältyvän Suomen kannan mukaan tekoälyä pitäisi voida hyödyntää reaaliaikaisessa sekä jälkikäteisessä biometrisessä etätunnistamisessa lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tietyin tarkasti rajatuin reunaehdoin ja huomioiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. 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. Tekoälyavusteisen biometrisen etätunnistamisen sallimista tulee arvioida kuitenkin perustuslain, tietosuojasääntelyn ja perusoikeuskirjan asettamien reunaehtojen perusteella.

Biometriseen etätunnistukseen voi sisältyä perusoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän suojaan, henkilötietojen suojaan ja yhdenvertaisuuteen, liittyviä riskejä[7]. 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). Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, 189 kohta ja Prokuratuur, 51 kohta) on edellytetty, että liikenne- ja paikkatietojen keräämisen reaaliajassa sallivan toimenpiteen toteuttaminen saatetaan joko tuomioistuimen tai sellaisen riippumattoman hallinnollisen elimen, jonka ratkaisu on sitova, etukäteisvalvontaan, ja kyseisen tuomioistuimen tai elimen on muun muassa varmistauduttava siitä, että tällainen tietojen kerääminen reaaliajassa sallitaan ainoastaan täysin välttämättömän rajoissa (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Tele2, C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970, 120 kohta). Etätunnistustoimivaltuuksia lainvalvontaviranomaisille mahdollisesti myöhemmin säädettäessä tulee 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 EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan suojaamaan henkilötietojen suojaan sekä lainvalvontaviranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevan rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 asettamiin reunaehtoihin. Biometrisessä etätunnistamisessa käsiteltäisiin direktiivin tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, 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). Koska biometrisessa etätunnistamisessa voi olla tietyissä tilanteissa kyse myös automaattisesta päätöksenteosta (kuten profiloinnista), huomioon tulee lisäksi ottaa soveltuvin osin myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin reunaehdot automaattisille yksittäispäätöksille (ks. direktiivin 11 artikla). Direktiivin mukaan päätös, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen mer-

[7] Oikeusministeriön lausunto hallintovaliokunnalle U-jatkokirjeestä koskien tekoälyasetusehdotusta, (19.9.2023).

kittävästi, on kiellettyä, jollei sitä ole erikseen sallittu rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Direktiivi edellyttää, että tällaisessa sääntelyssä varmistetaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet, vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen. Automaattiset yksittäispäätökset eivät saa perustua erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin tietoihin, ellei asianmukaisia toimenpiteitä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi ole varmistettu. 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.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään (ks. esim. PeVL 23/2022 vp, PeVL 40/2021 vp, PeVL 13/2017 vp, PeVL 3/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lakiesitystä kasvokuvien automaattisesta käsittelystä (PeVL 60/2018 vp, ks. myös HaVM 41/2018 vp), jonka mukaan Tullilla olisi oikeus käsitellä henkilötietoja automaattisessa kasvojentunnistuksessa rikosten ennalta estämiseen, selvittämiseen, paljastamiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvään toimenpiteeseen taikka pakkokeinon käyttöön. Perustuslakivaliokunta piti epäselvänä sitä, millaista henkilötietojen käsittelyä ehdotettuun automaattiseen kasvojentunnistukseen sisältyy. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen 12 §:n säännös automaattisesta kasvojentunnistuksesta on joko poistettava tai sitä on täsmennettävä ja täydennettävä olennaisesti. Valiokunnan mielestä on selvää, että näin avoimen sääntelyn perusteella ei ole mahdollista tallettaa esimerkiksi kaikkien rajanylittäjien kasvokuvia valtakunnalliseen rekisteriin ja käsitellä niitä perusteluissa kuvatulla tavalla esimerkiksi valvontatoimenpiteiden kohdistamiseen.

3.1.3. Suhde kansalliseen lainsäädäntöön

Biometristen tietojen, kuten kasvokuvien, käytöstä lainvalvontaviranomaisten toiminnassa säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Poliisin osalta voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista reaaliaikaista kasvojen tunnistusta, mutta jälkikäteinen tunnistaminen sen sijaan on mahdollista. Henkilötietojen käsittelyssä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, *rikosasioiden tietosuojalaki*) 11 §:ssä tarkoitettujen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien biometristen ja geneettisten tietojen käsittely on rajoitettu rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja rikosasioiden tietosuojalain edellyttämällä tavalla vain välttämättömien tietojen käsittelyyn. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 51/2018 vp) koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi käsitellyt biometristen tietojen käyttöä lainvalvontaviranomaisessa.

Teknisestä valvonnasta, sisältäen myös järjestelmien tekoälyavusteisen käytön, säädetään poliisilain (872/2011) 4 luvun 1 §:ssä, joka koskee teknistä valvontaa ja tiedonsaantioikeuksia. Teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa ajoneuvoihin, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai yleisöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Poliisi saa ennalta ilmoitettuaan suorittaa yleisellä paikalla tai yleisellä tiellä teknistä valvontaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, rikosten ennalta estämiseksi, rikoksesta epäillyn tunnistamiseksi sekä erityisten valvontakohteiden vartioimiseksi.

Jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen osalta laki henkilötietojen käsittelyssä poliisitoimessa (616/2019) mahdollistaa kasvovertailun suorittamisen poliisin tuntomerkkirekisteriin. Suomessa poliisilla on tällä hetkellä käytössä ainoastaan kasvojentunnistusjärjestelmä, jolla voi hakea yksittäisellä kuvalla rikoksesta epäiltyä henkilöä poliisin tuntomerkkirekistereistä henkilön tunnistamiseksi. Kyse on tyypillisesti valvontakameramateriaaleista poimituista yksittäisistä kuvista. Kansallinen lainsäädäntö ei tälläkään hetkellä mahdollista sitä, että poliisi voisi suorittaa esimerkiksi terrorismirikoksesta etsityn henkilön reaaliaikaista seulomista valvontakameroiden kuvavirrasta. Edellä mainittua järjestelmää biometriseen etätunnistamiseen voi käyttää ainoastaan, jos sen käyttö on välttämätöntä kyseisen rikosasian asianosaisen selvittämiseksi, eikä järjestelmää käytetä, jos asianosaisen henkilöllisyys on muulla tavoin selvitettävissä. Järjestelmän avulla voidaan vastaavasti selvittää poliisilain 2 luvun 1

§:ssä mainittu henkilöllisyys poliisin yksittäisen tehtävän perusteella silloin, kun sitä ei ole muulla tavoin saatu selvitettyä. Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaan järjestelmää voi käyttää vain vankeusuhkaisten rikosten selvittämiseen. Järjestelmän käytön muutoin mihin tahansa rikosasiaan voidaan katsoa olevan tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteen vastaista. Järjestelmän käytön on aina liityttävä poliisin tehtävään. Henkilökortti- ja passikuvia voidaan toistaiseksi lainsäädännön nojalla käyttää uhrin tunnistamiseen.

Nykytilassa Tullilla on oikeus sekä reaaliaikaiseen että jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen perustuen lakiin henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019)[8]. Rajavartiolaitoksella on oikeus käyttää rajanylityspaikalla teknisessä valvonnassa kertyvää kuvaa ja ääntä henkilöiden automaattiseen tunnistamiseen toimivaltaisen viranomaisen antaman etsintäkuulutuksen mukaan haastettavien, kiinniotettavien, pidätettävien, säilöön otettavien, vangittavien tai viranomaisten seurantaan otettavien henkilöiden tunnistamiseksi. Reaaliaikaisessa kasvokuvavertailussa henkilö pyritään yksilöimään kuvavirrasta koneellisesti massasta kasvoja kuvarekisterisisältöön vertailemalla. Kuvavirrasta tapahtuvan reaaliaikaisen tunnistamisen avulla virkamiehen on helpompi kohdentaa toimenpiteensä oikeaan henkilöön, jolloin muiden henkilöiden oikeuksia loukataan mahdollisimman vähän. Kaikissa tapauksissa järjestelmän käyttö olisi tilapäistä ja tiettyyn ennalta yksilöitävissä olevaan rikostapaukseen liittyvää. Biometristen tietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (639/2019). Kyseisen lain 2 luvussa säädetään henkilötietojen käsittelystä.

Tekoälyasetusehdotuksella ei pyritä laajentamaan lainvalvontaviranomaisen toimivaltuuksia entisestään jo siitä, mitä on kansallisella lainsäädännöllä säädetty, vaan säätämään tekoälyavusteisen etätunnistamisen edellytyksistä. Perusoikeusvaikutuksia arvioitaessa on syytä korostaa, että tietosuojasta ja tietoturvallisuudesta huolehtiminen on poliisin lakisääteinen tehtävä. Poliisin henkilötietojen käsittelyn on aina liityttävä tutkittavaan tehtävään tai poliisille säädettyjen tehtävien suorittamiseen ja perustuttava lakiin. Rikostutkinnassa ja -torjunnassa biometrinen etätunnistaminen voi olla yksittäistapauksissa välttämätöntä, jotta rikosten ennalta estäminen tai rikoksen tekijän kiinnisaaminen olisi ylipäätään mahdollista. Tehokas ja laadukas rikostutkinta suojaa ennen kaikkea uhrin oikeusturvaa. Tekoälyavusteiset järjestelmät voivat myös tehostaa ja sujuvoittaa virkamiehen työtä. Tekoälyjärjestelmä voi esimerkiksi seuloa kuvamateriaalia ja ehdottaa virkamiehelle sopivia osumia materiaalin perusteella. Tältä osin on syytä selventää, että tekoälyjärjestelmät eivät tee itsenäisesti päätöksiä, vaan luonnollinen henkilö tekee päätöksen tekoälyjärjestelmän tuotoksen perusteella.

Vertailtaessa neuvoston yleisnäkemystä sekä Euroopan parlamentin muutosehdotuksia, molemmissa ehdotuksissa huomioitaisiin lainvalvontatarkoituksessa tapahtuvaan biometriseen etätunnistamiseen liittyvät riskit, ja asetettaisiin sen käytölle tiettyjä reunaehtoja sekä edellytettäisiin asianmukaisten suojatoimien toteuttamista. Näiden tarkoituksena on varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Neuvoston yleisnäkemyksessä reunaehdot ja suojatoimet jäisivät suurelta osin jäsenvaltion harkintaan, kun taas parlamentin ehdotuksessa reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen kiellettäisiin kokonaan suoraan asetuksen tasolla. Lisäksi jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen osalta edellytettäisiin aina ennakkolupaa. Parlamentin ehdottama täyskielto estäisi lainvalvontaviranomaisilta reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen käytön esimerkiksi kadonneen lapsen etsimiseen. Tällä olisi perusoikeuksia heikentävä vaikutus. Ennakkoluvan edellyttäminen jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käytölle voi olla tietyissä tapauksissa perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta välttämätöntä, mutta sen vaatiminen muissa tilanteissa heikentäisi rikostutkinnan ja -torjunnan toiminta-edellytyksiä. Tällä voisi olla negatiivisia vaikutuksia muun muassa rikoksen uhrin perusoikeuksien toteutumiseen. Neuvoston yleisnäkemys mahdollistaisi joustavammin perusoikeuksien ja muiden intressien tasapainottamisen kansallisessa lainsäädännössä eri käyttötilanteiden ominaispiirteet huomioiden.

3.1.4. Euroopan tietosuojaneuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun kannanotot

[8] Tullin lausunto hallintovaliokunnalle U-jatkokirjeestä koskien tekoälyasetusehdotusta, H 1809/01.02.01/2023 (19.9.2023).

Euroopan tietosuojaneuvosto (EDPB) on ohjeistuksessaan arvioinut, että niin reaaliaikaiseen kuin jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen liittyy lainvalvontatarkoituksessa erityisiä riskejä[9]. 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).

EDPB ja Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS) antoivat yhteislausunnon komission alkuperäisestä tekoälyasetusehdotuksesta (5/2021)[10]. Lausunnon mukaan ihmisten ominaispiirteiden (kuten kasvot, sormenjäljet, DNA, ääni, käyttäytymisen piirteet) automaattinen tunnistaminen julkisissa tiloissa tulisi olla täysin kiellettyä, koska biometriseen etätunnistamisen yhteydessä käsitellään suhteettoman laajamittaisesti useiden henkilöitä koskevia tietoja vain muutamien henkilöiden tunnistamiseksi. Etätunnistamisen yhteydessä ei voida varmistua siitä, että henkilö saa tiedon häntä koskevien tietojen käsittelystä tai että henkilö pystyisi käyttämään oikeuksiaan tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Henkilöt odottavat, että he pysyvät anonyymeina julkisissa tiloissa, minkä vuoksi biometrisen etätunnistamisen salliminen voisi vaikuttaa negatiivisesti esimerkiksi sananvapauteen sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen (kohta 30). Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS) antoi lausunnon (44/2023)[11] tekoälyasetusehdotusta koskevia trilogineuvotteluja varten, jossa se viittasi aiemmassa lausunnossaan olleisiin näkökohtiin kielletyistä tekoälykäytänteistä.

3.2. Kielletyt tekoälykäytänteet ja korkean riskin tekoälyjärjestelmät lainvalvontaviranomaisen toiminnassa

Asetusehdotuksessa kielletään tai luokitellaan korkean riskin kategoriaan tekoälyjärjestelmät, jotka heikentäisivät yksityisyyden suojaa, kuten biometriseen etätunnistamiseen tai henkilöiden luokitteluun liittyviä järjestelmiä. Euroopan parlamentti on esittänyt useita laajennuksia artiklassa 5 tarkoitettuihin kiellettyihin tekoälykäytänteisiin verrattuna neuvoston yleisnäkemykseen. Parlamentin mukaan esimerkiksi riskiarviointien teko rikollisen toiminnan tai käyttäytymisen ennakoimiseksi (ns. ennakoiva poliisitoiminta) tekoälyn avulla tulisi olla kiellettyä, kun taas neuvoston yleisnäkemyksen mukaan kyseinen toiminta tulisi kuulua korkean riskin tekoälyjärjestelmiin asetuksen liitteessä III. Parlamentin mukaan henkilöiden tunnetiloista tulkintoja tekevien tekoälyjärjestelmien tulisi olla kiellettyä esimerkiksi lainvalvontaviranomaisten toiminnassa, kun taas neuvoston yleisnäkemyksen mukaan kyseiset järjestelmät kuuluisivat korkean riskin tekoälyjärjestelmiin.

EDPB-EDPS yhteislausunnon 5/2021, joka koski komission alkuperäistä asetusehdotusta, mukaan ehdotettuja kiellettyjä tekoälykäytänteitä oli tarpeen muuttaa tai laajentaa, koska näihin käytänteisiin liittyvä riski ei ole hyväksyttävä perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Lausunnon mukaan ihmisten sosiaalisen pisteytyksen kielto tekoälyn avulla tulisi laajentaa koskemaan myös esimerkiksi yksityisellä sektorilla käytettäviä tekoälyjärjestelmiä syrjinnän kiellon turvaamiseksi (kohta 29). Lausunnon mukaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artikla rajoittaa myös merkittävästi sosiaalisen pisteytyksen käyttöä lainvalvontatoiminnassa. Tekoälyjärjestelmät, jotka luokittelisivat ihmisiä biometristen ominaisuuksien (esimerkiksi etnisyys, sukupuoli tai muut syrjinnän perusteet EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan mukaan) perusteella, tulisi olla kiellettyjä (kohta 33). Lisäksi tunnetiloista päätelmiä tekevien tekoälyjärjestelmien tulisi olla kiellettyjä lukuun ottamatta tiettyjä tarkasti rajattuja poikkeuksia, kuten potilaskäyttö. Kyseisten tekoälyjärjestelmien käyttö kuitenkin edellyttäisi riittäviä turvatakeita ja henkilötietojen käsittelyn edellytysten varmistamista (kohta 35). Lainvalvontaviranomaisten ei tulisi käyttää tekoälyavusteisia valheenpaljastuskoneita tai vastaavia työkaluja, jos niiden toimivuutta ei ole tieteellisesti vahvistettu tai jos nämä ovat vastoin EU:n arvoja. Lausunnon mukaan myös tekoälyjärjestelmien käyttö ns. ennakoivassa poliisitoiminnassa tulisi olla kiellettyä. Euroopan parlamentin muutosehdotusten voidaan katsoa heijastavan EDPB-EDPS yhteislausunnossa esitettyjä näkökohtia kielletyistä tekoälykäytänteistä ja tarvetta turvata perusoikeudet.

---

[9] EDPB Guidelines 05/2022 on the use of facial recognition technology in the area of law enforcement.
[10] EDPB-EDPS Joint Opinion 5/2021 on the on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act).
[11] EDPS, Opinion 44/2023 on the Proposal for Artificial Intelligence Act in the light of legislative developments (23.10.2023).

Korkean riskin järjestelmien listaus asetuksen liitteessä III kattaa myös monia muita julkisessa hallinnon kannalta merkityksellisiä tekoälyjärjestelmiä, kuten lainvalvonnassa, maahanmuutossa, oikeudenhoidossa ja demokraattisissa prosesseissa käytettävät järjestelmät. Järjestelmiä käytetään muun muassa oikeusviranomaisen avustamisessa lain tulkinnassa ja soveltamisessa. EU-lainsäätäjät ovat esittäneet useita muutoksia korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen, esimerkiksi Euroopan parlamentin muutosehdotusten mukaan tekoälyavusteisen rikosanalyysin tulisi kuulua korkean riskin tekoälyjärjestelmiin. Kyseisiä korkean riskin tekoälyjärjestelmiä koskevat asetuksessa asetetut erityiset vaatimukset, kuten tietoaineistojen laatuvaatimukset, läpinäkyvyys, turvallisuus sekä ihmisen valvonta. Näiden vaatimusten voidaan osaltaan katsoa edistävän hyvän hallinnon periaatteiden sekä yksilön oikeusturvan toteutumista.

Suomi pitää tärkeänä, että jatkossakin rikosanalyysissa käytettävää dataa olisi mahdollista analysoida tehokkaasti tekoälyn avulla rikostutkinnassa (UJ 22/2023 vp). Jos tekoälyanalyysijärjestelmää käytetään vain avustavassa roolissa, silloin sitä ei olisi tarpeen luokitella korkean riskin järjestelmäksi. Neuvoston ja Euroopan parlamentin esittämät muutokset asetusehdotuksen artiklassa 6 korkean riskin järjestelmän luokittelukriteereihin rajaisivat järjestelmän luokittelua korkeariskiseksi. Kyseisten rajausten johdosta rikosanalyysissa käytettävät tekoälyjärjestelmät eivät alustavan arvion mukaan kuuluisi korkean riskin tekoälyjärjestelmiin. Tekoälyavusteiset järjestelmät eivät tee itsenäisiä päätöksiä missään tilanteessa, vaan lopullisen päätöksen tekee aina luonnollinen henkilö.

Valtioneuvoston kannassa (UJ 22/2023) todetaan, että Suomi pyrkii ensisijaisesti siihen, etteivät henkilöiden tunnetiloista päätelmiä tekevät tekoälyjärjestelmät lainvalvonnassa olisi kiellettyjä, mutta voi tarvittaessa suhtautua kysymykseen joustavasti. Suomi pitää tärkeänä, ettei henkilön liikehdintää, liikehdintätapaa tai muita liikkumisen ominaispiirteitä käsitetä tunnetiloiksi. Suomen kannassa on pyritty huomioimaan tekoälyjärjestelmien mahdollinen käyttö yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnassa muun muassa massatapahtumissa, joihin ei liity yksittäisten henkilöiden profilointia tai biometrista etätunnistamista. Suomen kannan taustalla on pyrkimys turvata perustuslain 7 §:n 1 momentin mukainen oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen korostetaan julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita ihmisten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Sillä edellytetään toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi (ks. HE 309/1993 vp, s. 47). Poliisi saa analysoida kansalaisten paikkatietoihin perustuvaa liikkumista ainoastaan silloin, kun se liittyy tutkittavaan tehtävään. Tietojen analysoinnin tulisi olla mahdollista myös tekoälyavusteisesti.

Asetusehdotuksessa pyritään estämään tekoälyn syrjivyyden vaikutukset asettamalla vaatimuksia tekoälyjärjestelmän kehittämiselle, koulutukselle ja käytölle, esimerkiksi korkealaatuisen datan käytön vaatimusten sekä tekoälyjärjestelmiä koskevien läpinäkyvyysvelvoitteiden avulla. On mahdollista, että tietyissä tilanteissa tekoälyjärjestelmä voi olla objektiivisempi kuin luonnollinen henkilö. Järjestelmän vinoumat tai objektiivisuus ovat kuitenkin pitkälti riippuvaisia koulutusdatasta ja sen monimuotoisuudesta. Esimerkiksi biometrisen etätunnistamisen käyttötapauksissa tunnistamiset yleensä perustuvat rikosrekisterissä olevan kuvan vertailuun, eikä poliisi pisteytä tai arvioi rikollisia kasvokuvien perusteella. Järjestelmä tulee testata hyvin, jotta varmistutaan etteivät tietyt henkilökohtaiset ominaisuudet (esimerkiksi ihoväri) vaikuta tunnistamiseen. Keskeistä on, että tekoäly tarjoaa vaihtoehtoja tunnistettavaksi henkilöksi, joista luonnollinen henkilö tekee lopullisen päätöksen.

4. Yhdenvertaisuus ja haavoittuvat ihmisryhmät

4.1. Yhdenvertaisuutta edistävät säännökset

Tekoälyasetusehdotuksessa on useita säännöksiä, joilla nimenomaisesti pyritään edistämään yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa, esimerkiksi korkean riskin tekoälyjärjestelmille asetettavilla vaatimuksilla. Kyseisillä vaatimuksilla edistettäisiin erityisesti niiden henkilöiden yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä, jotka joutuvat korkean riskin tekoälyjärjestelmien käytön kohteeksi. Kyseisille järjestelmille tulisi perustaa riskienhallintajärjestelmä, jonka osana tulisi esimerkiksi arvioida tekoälyjärjestelmästä

aiheutuvia ennustettavissa olevia riskejä. Euroopan parlamentin muutosehdotuksissa kyseistä säännöstä olisi täsmennetty siten, että kyseisessä arvioinnissa tulee erityisesti huomioida luonnollisia henkilöitä koskevat yhdenvertaiset pääsy- ja toimintamahdollisuudet (artikla 9 kohta 2). Neuvosto ehdottaa, että riskinhallintajärjestelmää toimeenpantaessa tulisi erityisesti huomioida, onko tekoälyjärjestelmällä todennäköisiä haitallisia vaikutuksia alle 18 vuotiaisiin henkilöihin. Euroopan parlamentti puolestaan ehdottaa, että järjestelmän toimeenpanossa tulisi lasten ohella huomioida myös muut haavoittuvat ihmisryhmät (artikla 9 kohta 8). Artiklassa 10 säädetään korkean riskin tekoälyjärjestelmän käyttämän datan laatua koskevista vaatimuksista, joilla pyritään edistämään myös yhdenvertaisuutta. Molemmat EU-lainsäätäjät ovat ehdottaneet täsmennettävän kyseistä artiklaa siten, että datanhallintatoimenpiteissä tulisi tutkia järjestelmän mahdolliset vinoumat, joilla on haitallisia vaikutuksia erityisesti syrjinnänkiellolle, joka on kielletty unionin lainsäädännössä (artikla 10 kohta 2 alakohta f). Korkean riskin tekoälyjärjestelmien markkinoille tulon jälkeisiä haitallisia vaikutuksia voitaisiin estää osana järjestelmän toiminnan seurantaa koskevia toimenpiteitä (artiklat 61-68).

Euroopan parlamentin esittämissä muutoksissa asetusehdotukseen olisi myös useita muita yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa edistäviä säännöksiä, jotka eivät sisältyneet komission alkuperäiseen asetusehdotukseen tai neuvoston yleisnäkemykseen. Parlamentti ehdottaa esimerkiksi korkean riskin tekoälyjärjestelmän käyttöönottajaan kohdistuvaa perusoikeuksien vaikutustenarviointivelvoitetta (artikla 29 a) ennen järjestelmän käyttöönottoa. Vaikutustenarvioinnin yhteydessä tulisi arvioida esimerkiksi mitkä ihmiset tai ihmisryhmät ovat tekoälyjärjestelmän käytön kohteena, järjestelmän käytön ajallista ja maantieteellistä ulottuvuutta sekä todennäköisiä järjestelmän käytöstä aiheutuvia vahingonriskejä koskien marginalisoituja ja haavoittuvia ihmisryhmiä. Perusoikeuksien vaikutustenarviointivelvoite parantaisi yhdenvertaisuuteen kohdistuvien riskien tunnistamista ja minimointia tekoälyjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä.

Lisäksi Euroopan parlamentti ehdottaa artiklassa 4 a kaikkiin asetuksen soveltamisalaan kuuluvia tekoälyjärjestelmiä koskevia yleisiä periaatteita, joihin kuuluisi muun muassa monimuotoisuus, syrjintäkielto ja oikeudenmukaisuus (*diversity, non-discrimination, fairness*). Periaatteen mukaan tekoälyjärjestelmät tulisi kehittää ja niitä tulisi käyttää siten, että kehitystyöhön osallistuu monia eri toimijoita huomioiden esimerkiksi eri sukupuolten ja kulttuurien välinen yhdenvertaisuus. Samalla tulisi välttää tekoälyjärjestelmien syrjiviä vaikutuksia ja järjestelmän epäoikeudenmukaiseen kohteluun johtavia vinoumia, jotka ovat kiellettyjä unionin ja kansallisessa lainsäädännössä. Periaatteilla voisi olla ohjaava merkitys tekoälyjärjestelmien kehittämisessä yhdenvertaisuutta edistävällä tavalla. Euroopan parlamentin ehdottamat toimenpiteet tekoälyjärjestelmien toiminnan ymmärryksen (*AI literacy*) kasvattamiseksi artiklassa 4 b voisivat edistää eri ihmisryhmien tosiasiallisia mahdollisuuksia tunnistaa tekoälyjärjestelmien vaikutuksia heihin ja siten varmistaa järjestelmien demokraattinen hallinta. Tekoälyjärjestelmien kehittäjien ja käyttäjien tulisi myös kouluttaa henkilöstönsä ymmärtämään tekoälyjärjestelmien toimintaa ottaen myös huomioon ne ihmisryhmät, joihin tekoälyjärjestelmän vaikutukset kohdistuvat. Kyseinen sääntely edistäisi myös eri ihmisryhmien välistä yhdenvertaisuutta.

4.2 Pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiä edistävät toimenpiteet

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain luonnollisia henkilöitä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL 11/2012 vp, s. 2/II, PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 74/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2007 vp, s. 2/I, PeVL 32/2004 vp, s. 2/I, PeVL 61/2002 vp, s. 3–4, PeVL 34/2000 vp, s. 2).

Tekoälyasetuksen vaikutuksia perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden kannalta on myös arvioitava korkean riskin tekoälyjärjestelmien tuotannon arvoketjuun kuuluvien tahojen (tarjoaja, jakelija, maahantuoja, käyttäjä) kannalta, joille asetettaisiin erityisiä velvoitteita asetuksessa. Velvoitteet kohdistuisivat yrityksiin tai julkisen sektorin toimijoihin, joten sääntelyllä olisi myös välillisiä vaikutuksia

luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Asetusehdotuksessa on useita kooltaan pienempien yritysten toimintaedellytyksiä tukevia säännöksiä. Komission alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan pienille yrityksille tulisi antaa etusija pääsyssä sääntelyn testiympäristöihin ja kyseisille yrityksille tulisi kohdentaa esimerkiksi viestintää ja tukea asetuksen täytäntöönpanoa varten (55 artikla). Molemmat EU-lainsäätäjät ehdottavat, että kyseiset yritysten toimintaa tukevat toimenpiteet laajennettaisiin koskemaan myös pk-yrityksiä pienten yritysten lisäksi. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan pk-yritysten ei tarvitsisi noudattaa yleiskäyttöisille tekoälyjärjestelmille asetettuja vaatimuksia (55 a artikla 3 kohta). Komission alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan seuraamusten määrittämisessä voitaisiin ottaa huomioon pienten yritysten intressit (71 artikla 1 kohta). Molempien EU-lainsäätäjien mukaan seuraamusten määräämisessä voitaisiin ottaa huomioon pk-yritysten intressit. Lisäksi neuvoston yleisnäkemyksen mukaan pk-yrityksille voitaisiin esimerkiksi määrätä alempia seuraamusmaksuja asetuksen rikkomisesta.

EU-lainsäätäjien muutosehdotusten myötä pk-yritykset asetettaisiin edullisempaan asemaan muihin yrityksiin nähden, joten sääntelyä on arvioitava perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Valtaosa EU:n yrityksistä on pk-yrityksiä, joten erot yritysten välisessä erilaisessa kohtelussa jäisivät vähäisiksi ja turvaisivat siten suhteellisuusvaatimuksen toteutumista yhdenvertaisuuden rajoittamisessa (ks. myös arvio pk-yritysten toimintaa edistävistä toimenpiteistä U 6/2023 vp, s. 20). Muussa EU-lainsäädännössä on myös pk-yritykset edullisempaan asemaan asettavaa sääntelyä määritettäessä esimerkiksi näiltä perittävien maksujen suuruutta tai niille asetettavia velvoitteita (ks. esim. datahallinta-asetus (EU) 2022/868 artikla 6(4)), NIS2-direktiivi (EU) 2022/2555 artikla 2(1) ja digipalvelusäädös (EU) 2022/2065 artikla 15(2) ja 19(1)). Nyt esitettävällä sääntelyllä pyritään kooltaan pienempien yritysten toimintaedellytysten turvaamiseen EU:ssa, minkä vuoksi ehdotetulla sääntelyllä voidaan katsoa olevan lähtökohtaisesti hyväksyttävä tavoite. Suuremmilla yrityksillä, jotka tuottavat tekoälyjärjestelmiä, voidaan pääsääntöisesti katsoa olevan paremmat edellytykset velvoitteiden toteuttamiseen.

4.3. Haavoittuvat ihmisryhmät

Komission alkuperäisen asetusehdotuksen johdanto-osan kappaleisiin 15 ja 28 sisältyi mainintoja lasten oikeuksien suojelemisesta tai lasten suojelemisesta tekoälyn haitallisilta vaikutuksilta. Komission alkuperäisen asetusehdotuksen 5 artiklan mukaan reaaliaikaista biometrista etätunnistamisen käyttö voidaan poikkeuksellisesti sallia esimerkiksi kadonneiden lasten etsintään. Lisäksi korkean riskin tekoälyjärjestelmän riskinhallintajärjestelmää koskevan 9 artiklan mukaan riskinhallintajärjestelmässä tulee huomioida, onko tekoälyjärjestelmällä vaikutuksia lapsiin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota myös Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten huomioimiseen jatkovalmistelussa. Erityisen merkityksellisinä valiokunta pitää tässä yhteydessä esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen määräyksiä (ks. myös lasten oikeuksien komitean 24.3.2021 antama yleiskommentti lasten oikeuksista digitaalisessa ympäristössä; General Comment No 25 (2021) Children's rights in relation to the digital environment, CRC/CGC/25) (PeVL 37/2021 vp).

Neuvoston yleisnäkemyksen johdanto-osan 5 a kappaleen mukaan tekoälyasetus ei vaikuttaisi kansalliseen lainsäädännön soveltumiseen, joka koskee alaikäisten suojelua, siltä osin kuin kyse ei ole tekoälyjärjestelmistä ja niillä on muita oikeutettuja yleisen edun mukaisia tavoitteita. Kyseinen kohta merkitsisi sitä, että jäsenmailla ei olisi mahdollisuutta antaa asetusehdotusta tiukempia säännöksiä lasten oikeuksien suojelusta kansallisessa lainsäädännössä[12].

Euroopan parlamentin muutosehdotukset lisäisivät haavoittuvaisten ihmisryhmien oikeuksien huomioimista sääntelyssä, esimerkiksi Euroopan parlamentin ehdottamassa perusoikeuksia koskevassa vaikutustenarviointivelvoitteessa (29 a artikla) korkean riskin tekoälyjärjestelmien käyttäjille tulisi arvioida muun muassa järjestelmän vaikutuksia haavoittuvaisiin ihmisryhmiin, mukaan lukien lapsiin. Euroopan parlamentin kanta ei mahdollistaisi reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisten käyttämistä

[12] Ks. myös ”Children and the Artificial Intelligence Act: Is the EU Legislator Doing Enough?”, European Law Blog (12.9.2023), Susanna Lindroos-Hovinheimo.

esimerkiksi kadonneiden lasten etsintään toisin kuin neuvoston yleisnäkemys. Molemmat EU-lainsäätäjät ovat ehdottaneet huomioitavaksi asetuksen johdanto-osassa yleiskommentin No 25 (2021) lasten oikeuksista digitaalisessa ympäristössä (Euroopan parlamentin kanta johdanto-osa 28 a kappale; neuvoston kanta johdanto-osa 5 a kappale), jonka merkityksen myös perustuslakivaliokunta on nostanut esiin edellä mainitussa lausunnossaan.

Artiklassa 52 säädettäisiin tekoälyjärjestelmiä koskevista läpinäkyvyysvaatimuksista, jotka ovat merkityksellisiä myös haavoittuvien ryhmien oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Kyseisten vaatimusten tarkoituksena on muun muassa varmistaa, että henkilö tietää olevansa vuorovaikutuksessa tekoälyjärjestelmän kanssa. Molempien EU-lainsäätäjien mukaan läpinäkyvyysvaatimusten toteuttamisessa sekä tietojen antamisessa tekoälyjärjestelmästä tulisi huomioida haavoittuvaiset ihmisryhmät, erityisesti lapset ja vammaiset. Tiedot tulisi antaa vammaisille henkilöille saavutettavassa muodossa.

Haavoittuvaisten ryhmien oikeuksien suojelun kannalta ovat merkityksellisiä asetuksen 5 artiklan mukaiset kielletyt tekoälykäytänteet, jotka estäisivät esimerkiksi ihmisryhmien haavoittuvaisuuksien hyväksikäyttämisen. Korkean riskin tekoälyjärjestelmille asetettavilla vaatimuksilla, erityisesti vaatimuksella riskien hallintajärjestelmästä ja järjestelmän käyttämän datan laadusta, voidaan turvata myös haavoittuvaisten ihmisryhmien suojelua. Haitalliset vaikutukset haavoittuvaisiin ihmisryhmiin olisi myös yksi kriteeri muuttaa korkean riskin tekoälyjärjestelmien listausta liitteessä III (artikla 7 kohta 2).

4.4. Suhde voimassa olevaan sääntelyyn ja valvontamekanismeihin

Tekoälyasetuksen tarkoituksena on ollut täydentää voimassa olevaa unionin lainsäädäntöä syrjinnän kiellosta. Kansallinen yhdenvertaisuuslain (1325/2014) ja naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, *tasa-arvolaki*) vaatimukset soveltuvat myös tekoälyn hyödyntämiseen.

Asetusehdotuksessa perusoikeuksia valvoville viranomaisille tai elimille tulisi antaa pääsy asetuksen liitteessä III määriteltyjä korkean riskin tekoälyjärjestelmää koskevaan dokumentaatioon valvontatehtäviensä toteuttamiseksi 64 artiklan nojalla. 64 artiklan 3 kohdan mukaan kansallisilla perusoikeuksien toteutumista valvovilla viranomaisilla olisi oikeus pyytää tai saada pääsy tekoälyjärjestelmiä koskevaan dokumentaatioon. Asetusehdotuksen 64 artiklan 5 kohdan mukaan perusoikeuksia valvova viranomainen voisi pyytää markkinavalvontaviranomaista suorittamaan järjestelmän testauksen, jos järjestelmän epäillään aiheuttaneen perusoikeuksien loukkauksen. Markkinavalvontaviranomaisen tulisi suorittaa järjestelmän testaus läheisessä yhteistyössä perusoikeuksia valvovan viranomaisen kanssa. Ehdotettu sääntely edistäisi myös osaltaan yhdenvertaisuuden valvonnan toteutumista ja vahvistaisi nykyisiä yhdenvertaisuuden valvontamekanismeja.

Asetusehdotus voi aiheuttaa muutostarpeita nykyisiin kansallisia perusoikeuksia valvovia viranomaisia koskeviin menettelyihin, jotka on arvioitava osana asetuksen kansallista täytäntöönpanoa. Kansallisessa lainsäädännössä on jo nykyisin perusoikeuksia valvovia viranomaisia koskevia tiedonsaanti- ja tarkastusoikeutta koskevia säännöksiä. Tasa-arvolain 17 §:ssä säädetään tietyistä tasa-arvovaltuutetun tiedonsaantioikeuksista esimerkiksi tavaroiden ja palvelujen tarjoajilta lain noudattamisen valvomiseksi ja lain 18 §:ssä tarkastusoikeudesta. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain (1326/2014) 4 §:ssä säädetään valtuutetun tiedonsaantioikeuksista tietyiltä tahoilta, kuten tavaroiden ja palvelujen tarjoajilta, valvontatehtäviensä hoitamiseksi. Kyseisen lain 5 §:ssä säädetään myös yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeudesta saada selvitys esimerkiksi tavaroiden ja palvelujen tarjoajilta valvontatehtäviensä hoitamiseksi ja lain 6 §:ssä tarkastusoikeudesta.

Euroopan parlamentin ehdottama perusoikeuksia koskeva vaikutustenarviointivelvoite korkean riskin tekoälyjärjestelmän käyttöönottajille (29 a artikla) olisi merkityksellinen myös perusoikeuksia valvovien viranomaisten kannalta. Kyseinen velvoite sisältäisi käyttöönottajien velvollisuuden kuulla perusoikeuksien arvioinnissa muun muassa yhdenvertaisuutta valvovia elimiä.

5. Yksipuolisesti asetettujen sopimusehtojen kohtuuttomuus

Euroopan parlamentti ehdottaa 28 a artiklassa sääntelyä yksipuolisesti asetettujen sopimusehtojen kohtuuttomuudesta siltä osin kuin sopimuksen osapuolena on pk-yritys tai start up-yritys. Kyseinen

sääntely koskisi elinkeinonharjoittajien välisiä sopimusehtoja korkean riskin tekoälyjärjestelmiin liittyvistä työkalujen, palveluiden, komponenttien tai prosessien tarjonnasta tai oikeussuojakeinojen käytöstä velvollisuuksien rikkomisesta tai päättymisestä. Jos sopimusehto katsotaan kohtuuttomaksi, se ei sitoisi yritystä. Muutosehdotuksissa määritellään, milloin sopimusehto katsotaan kohtuuttomasti ja yksipuolisesti asetetuksi sekä listataan kohtuuttomaksi katsottavia sopimusehtoja. Muutosehdotusten mukaan sopimusehtoja koskevaa sääntelyä sovellettaisiin kaikkiin uusiin sopimuksiin, jotka ovat tulleet voimaan tekoälyasetuksen voimaantulon jälkeen. Yritysten tulisi kuitenkin uudelleen tarkastella voimassaolevia sopimusehtoja, joihin sovelletaan tekoälyasetusta, kolmen vuoden kuluessa asetuksen voimaantulon jälkeen.

Ehdotetulla sääntelyllä on vaikutusta siihen, minkälaisia sopimusehtoja yritysten on sallittua käyttää sopimuksissa, minkä vuoksi sääntelyä on arvioitava sopimusvapauden kannalta. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti mainittu perustuslaissa. Sopimusvapaus kuitenkin saa suojaa tietyssä määrin omaisuudensuojaa turvaavan yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62, PeVL 15/2004 vp, s. 4-5, PeVL 33/1998 vp, s. 1). Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on suojella kooltaan pienempiä yrityksiä neuvotteluvoimaltaan suurempien yritysten asettamilta kohtuuttomilta sopimusehdoilta. Kansallisesti kohtuuttomien sopimusehtojen sovittelusta on säädetty varallisuusoikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929, *oikeustoimilaki*) 36 §:ssä.

Ehdotettuun sääntelyyn liittyy monia epäselvyyksiä, esimerkiksi kuinka sääntely soveltuu tilanteisiin, joissa osapuolet ovat neuvotteluvoimaltaan tasavahvuisia ja onko sopimusehdon laatijan koolla tai asemalla merkitystä sääntelyn soveltumisessa. Epäselvää on myös, mikä vaikutus sopimusten uudelleentarkasteluvelvoitteella olisi voimassa oleviin sopimuksiin. Sääntelyn epäselvyys vaikeuttaa arviointia perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Jos uudelleentarkasteluvelvoitteella olisi taannehtiva vaikutus voimassaoleviin sopimuksiin, tulisi tähän suhtautua varauksellisesti (ks. myös UJ 22/2023 vp). Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 28/1994 vp, PeVL 37/1998 vp, s. 2/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (PeVL 48/1998 vp, s. 2/II, PeVL 33/2002 vp, s. 3/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 13/2003 vp, s. 2—3, PeVL 56/2005 vp, s. 2).

6. Tekoälyjärjestelmiä koskevat läpinäkyvyysvaatimukset

Valtioneuvoston kirjelmän (U 28/2021 vp) mukaan ns. deep fake -tekoälyjärjestelmien, jotka esittävät esimerkiksi aidolta vaikuttavaa henkilöä tai esinettä, tuotosta koskevat vaatimukset ovat merkityksellisiä perustuslain 12 §:ssä tarkoitetun sananvapauden kannalta. Komission alkuperäisen asetusehdotuksen 52 artiklan 3 kohdan mukaan deep fake -tekoälyjärjestelmän käyttäjän tulee ilmoittaa, että järjestelmän tuotos on luotu tai manipuloitu keinotekoisesti. Kyseiseen ilmoitusvelvollisuuteen voitiin kuitenkin tehdä tiettyjä poikkeuksia, jos se on tarpeen EU:n perusoikeuskirjan mukaisen sananvapauden tai tieteen ja taiteen vapauden toteuttamiseksi. Neuvosto päätyi täsmentämään kyseistä poikkeusta siten, ettei ilmoitusvelvollisuus koskisi esimerkiksi selkeästi luovaa, satiirista, taiteellista tai fiktiivistä työtä tai ohjelmaa edellyttäen, että turvataan kolmansien osapuolten oikeudet ja vapaudet. Kolmansien oikeuksiin kuuluu muun muassa tekijänoikeudet, joihin liittyviä kysymyksiä ilmenee myös deep fake -tuotoksissa. Niissä kopioidaan usein olemassa olevia suojattuja teoksia, esimerkiksi elokuvia tai tv-ohjelmia, joiden sisään lisätään esimerkiksi julkisuuden henkilöiden näköishahmoja. Euroopan parlamentti puolestaan ehdotti kyseisille luoville sisällöille ja tuotoksille rajattua ilmoitusvelvollisuutta kyseisen sisällön luomisesta keinotekoisesti ilman, että tämä estää sisällön esittämisen. Tässä yhteydessä tulisi myös tarvittaessa ilmoittaa tekijänoikeuksien käytöstä. Kuitenkin myös Euroopan parlamentti on ehdottanut poikkeusta tekoälyjärjestelmän tuotosta koskevaan ilmoitusvelvollisuuteen, jos

tekstiä, ääni- tai kuvasisältöä tuottavan tai manipuloitavan tekoälyjärjestelmän käyttö sallitaan lainsäädännössä tai poikkeus on tarpeen sananvapauden sekä tieteen ja taiteen vapauden toteuttamiseksi. Myös parlamentti on edellyttänyt näissä tilanteissa, että kolmansien osapuolten oikeudet ja vapaudet turvataan. Sananvapauden turvaamiseksi tekijänoikeuslaissa (404/1961) yksinoikeuksia on rajoitettu säännöksillä muun muassa parodiasta, jotka sallivat esimerkiksi meemien tekemisen.

Neuvoston muutosehdotusten voidaan arvioida edistävän laajemmin sananvapauden toteutumista, koska tietynlainen sisältö (esimerkiksi luova, satiirisen ja taiteellinen sisältö) olisi vapautettu järjestelmän tuotosta koskevista ilmoitusvelvoitteista. Euroopan parlamentin esittämät rajaukset ilmoitusvelvollisuudelle tiettyjen tuotosten osalta toteuttaisivat kuitenkin suhteellisuusvaatimusta sananvapauden rajoittamisesta. Sananvapauden rajoituksilla voidaan edistää henkilön tietoisuutta siitä, että hän on vuorovaikutuksessa tekoälyjärjestelmän kanssa ja siten estää esimerkiksi henkilöön kohdistuvaa psyykkistä vahinkoa. Näin ollen ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin suojella ihmisten terveyttä ja turvallisuutta. Jos ilmoitusvelvollisuus tekoälyjärjestelmän tuotoksesta koskisi myös luovia tai taiteellisia teoksia, tämä edistäisi tekijöiden omaisuuden suojaa ja taiteen vapautta. Ilmoitusvelvollisuuden tarve voi olla sananvapauden kannalta vähäisempi satiiristen töiden tai parodioiden kohdalla, jossa pila kohdistuu henkilöön tai teokseen tavalla, joka on ilmeinen.

Euroopan parlamentti esittää, että generatiivisten perustamallien tarjoajien tulee kouluttaa ja kehittää järjestelmä siten, että voidaan riittävästi varmistaa, ettei sen tuotos ole unionin lainsäädännön vastainen siten, ettei velvoite rajoittaisi perusoikeuksien, mukaan lukien sanavapauden toteuttamista (artikla 28 b kohta 4 alakohta c). Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden näkökulmasta. Ehdotettu sääntely on epäselvää sen suhteen, kuinka velvoite voidaan toteuttaa rajoittamatta sananvapauden toteutumista, minkä vuoksi velvoitteen vaikutuksia sananvapauden osalta on vaikeaa arvioida. Velvoitteen tavoitteena on suojella ihmisiä perustamallien tuottamalta haitalliselta sisällöltä. Näin ollen ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin edistää ihmisten terveyttä ja turvallisuutta.

7. Julkisen sektorin tekoälyjärjestelmät

7.1. Viranomaisten toimintaa koskevat vaatimukset

Tekoälyjärjestelmiä voivat käyttää myös viranomaisten tai viranomaiseen rinnastettavat muut toimijat ja laajemmin julkisen sektorin eri toimijat. Siltä osin kuin tekoälyjärjestelmällä tehtäisiin hallintoasian käsittelyn päättäviä ratkaisuja eli hallintopäätöksiä, sitä koskevassa sääntelyssä on perusoikeuksien kannalta otettava erityisesti huomioon julkisen vallan lainalaisuuden periaate (PL 2.3 §), yhdenvertaisuus (PL 6 §), julkisuusperiaate (PL 12.2 §), oikeusturva (PL 21.1 §), sekä virkavastuun toteutuminen (PL 118 §).

Tekoälyjärjestelmiä voidaan käyttää julkisessa hallinnossa ja julkisten palveluiden tuottamisessa myös muuhun kuin hallintopäätösten tekemiseen. Niitä voidaan käyttää esimerkiksi tukitehtävissä, viranomaisen sisäisissä prosesseissa, asiakirjahallinnossa tai tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Näiltä osin tekoälyasetuksen vaatimukset kohdistuisivat edelleen vain sellaiseen käyttöön, joka katsottaisiin asetuksen mukaan korkean riskin käytöksi, ja muilta osin perusoikeuksien toteutuminen olisi muun julkista toimintaa koskevan sääntelyn varassa.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 37/2021 vp) on kiinnittänyt huomiota siihen, että korkean riskin järjestelmien määritelmään kuuluisivat eräät viranomaiset, mutta eivät viranomaiset yleisesti. Soveltamisalaan kuuluisi ilmeisesti esimerkiksi sosiaaliturvan toimeenpano ("julkisen avun etuudet ja palvelut", III liitteen 5 kohdan a alakohta), mutta ei esimerkiksi verotuksen toimittaminen, vaikka siihenkin voidaan katsoa liittyvän samankaltaisia riskejä kuin julkisten etuuksien ja palveluiden myöntämiseen. Lainvalvonta- ja maahanmuuttoviranomaiset kuuluisivat soveltamisalaan, mutta vain asetuksen liitteessä lueteltujen järjestelmien osalta. Valiokunta pitää tarpeellisena tarkastella soveltamisalan johdonmukaisuutta (ks. myös edellä kappale 2.2. Yhdenvertaisuus).

Neuvoston yleisnäkemyksessä ja parlamentin kannassa omaksutaan edelleen sääntelytapa, jossa se, katsotaanko tekoälyjärjestelmä korkeariskiseksi, riippuu ensisijaisesti järjestelmän käyttötarkoituksesta. Kaikki ne tilanteet, joissa viranomainen tekee hallintopäätöksen, joka vaikuttaa asianosaisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen, eivät olisi korkean riskin tekoälyjärjestelmien kehittämistä ja käyttöä koskevien vaatimusten piirissä. Kannoissa on siis omaksuttu lähestymistapa, jossa kaikki julkisen vallan käyttö ei olisi korkean riskin tekoälyjärjestelmän käyttöä, vaan riskit korostuisivat erikseen tietyillä nimetyillä käyttöalueilla, kuten edellä mainitut sosiaalietuudet ja maahanmuutto. Unionin lainsäätäjien näkemyksenä on kuitenkin myös, että korkean riskin käyttötarkoitusten luetteloa liitteessä III tulee voida päivittää komissiolle annettavalla delegoidulla säädösvallalla, jos tietyllä sektorilla tunnistetaan tekoälyjärjestelmien käytön olevan selvästi riskialtista. Tämä voi lievittää tilanteita, joissa tietyt sektorit jäävät sääntelemättä. Muilta osin julkisen vallan käytössä tekoälyjärjestelmistä aiheutuvien perusoikeusriskien hallinta ja perusoikeuksien turvaaminen tekoälyjärjestelmien käytössä jää muun sääntelyn varaan.

Neuvoston yleisnäkemyksen 6 artiklan 2 a kohdan mukaan tekoälyjärjestelmä, joka toimisi korkean riskin käyttötarkoituksessa, mutta jonka tuottama lopputulos olisi puhtaasti tukevassa roolissa (*purely accessory*) suhteessa tehtävään päätökseen, ei olisi korkean riskin järjestelmä. Tällaisessa käytössä tekoälyjärjestelmästä aiheutuvien perusoikeusvaikutusten voidaan katsoa olevan vähäiset, koska varsinaisessa viranomaistoiminnassa kuten päätöksenteossa vastuun ja kontrollin olisi oltava ihmisellä eikä tekoälyjärjestelmällä. Merkitystä olisi kuitenkin sillä, kuinka puhtaasti tukevan roolin kynnystä tultaisiin tulkitsemaan, ja jos kynnys katsotaan erityisen matalaksi, olisi vaarana se, että korkean riskin aiheuttavia tekoälyjärjestelmiä otettaisiin käyttöön ilman, että ne vastaavat asetuksessa niille asetettuja vaatimuksia. Lisäksi järjestelmän korkeariskisyyden arviointi olisi kehittäjän itsensä vastuulla, minkä voisi katsoa lisäävän riskiä, että aidosti korkean riskin aiheuttava järjestelmä otetaankin käyttöön niin, ettei se vastaa korkean riskin järjestelmälle asetettuja vaatimuksia.

Euroopan parlamentin kannan mukaan korkean riskin käyttötarkoitukseen tarkoitetun järjestelmän kehittäjä voisi erikseen ilmoittaa katsovansa, että järjestelmä ei olekaan korkean riskin järjestelmä, koska se ei aiheutakaan merkittävää riskiä (6 artikla 2 a kohta). Komissio antaisi asetuksen voimaantulon jälkeen tätä tarkentavia suuntaviivoja. Kuten edellä, keskeistä olisi se, miten näitä kriteerejä tulkittaisiin asetuksen tultua voimaan. Myös parlamentin kannassa riskin arviointi siis annettaisiin tekoälyjärjestelmän kehittäjän itsensä tehtäväksi, joskin kehittäjän olisi annettava tästä valvontaviranomaiselle ilmoitus, ja viranomaisen olisi tietyn ajan kuluessa mahdollista ilmoittaa kehittäjälle, että se katsoo järjestelmän sittenkin olevan korkean riskin järjestelmä.

On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että sääntelyn tavoitteena on synnyttää uusia tekoälyjärjestelmiä koskevia standardeja ja teknisiä eritelmiä (ks. asetuksen luku 5), joiden tarkoituksena on perusoikeuksien, terveyden ja turvallisuuden turvaaminen tekoälyjärjestelmiä kehitettäessä. Vaikka nämä standardit ja eritelmät kohdistuvat nimenomaan korkean riskin tekoälyjärjestelmiin, on mahdollista, että ne otetaan myös yleisemmin käyttöön niin, että niitä noudatetaan myös muiden kuin korkean riskin järjestelmien kehittämisessä. Tällöin luokittelu korkean riskin ja ei-korkean riskin järjestelmiin menettäisi merkitystään, ja tekoälyasetuksen perusoikeuksia vahvistavat vaikutukset ulottuisivat tekoälyjärjestelmiin yleensä. Lisäksi Euroopan parlamentin ehdottamat kaikkia tekoälyjärjestelmiä koskevat yleiset periaatteet voisivat myös edistää sitä, että korkean riskin tekoälyjärjestelmien vaatimuksia muistuttavia periaatteita sovelletaan laajemmin muihin tekoälyjärjestelmiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä asetuksen jatkovalmistelussa on olennaista varmistaa, että sääntely mahdollistaa julkisen sektorin tekoälyjärjestelmien kansallisen, asetuksessa säädettyä vähimmäistasoa pidemmälle menevän sääntelyn. Kansallisella lainsäädännöllä on voitava tarvittaessa turvata perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon asianmukainen toteutuminen. Valiokunnan mielestä tästä voidaan huolehtia toteuttamalla sääntely esimerkiksi EU:n tietosuoja-asetuksen tapaan kansallisen lainsäädännön mahdollistavana asetuksena tai eriyttämällä mainittujen kokonaisuuksien sääntely vähimmäisharmonisoivaksi direktiiviksi (PeVL 37/2021 vp).

Sekä komission ehdotukseen että neuvoston ja Euroopan parlamentin kantoihin sisältyy 29 artikla, jossa säädetään korkean riskin tekoälyjärjestelmien käyttäjien velvollisuuksista. Säännöksen mukaan käyttäjien on noudatettava järjestelmän toimittajan antamia käyttöohjeita, varmistettava, että järjestelmään syötettävä tiedot ovat merkityksellisiä sen käyttötarkoituksen kannalta, seurattava järjestelmän

toimintaa käyttöohjeiden perusteella ja säilytettävä järjestelmän automaattisesti tuottamat lokitiedot. Sekä 29 artiklan että neuvoston yleisnäkemyksen johdanto-osan kappaleen 58 mukaan nämä 29 artiklassa säädetyt velvoitteet eivät kuitenkaan rajoita muita käyttäjään kohdistuvia unionin tai kansallisen sääntelyn velvoitteita, jotka koskevat korkean riskin tekoälyjärjestelmien käyttämistä. Näin ollen asetus lähtökohtaisesti jättäisi tiettyä kansallista liikkumavaraa säätää tarkemmista velvollisuuksista, jotka koskisivat viranomaisia tai näihin rinnastettavia. Siltä osin kuin viranomainen on itse tekoälyjärjestelmän kehittäjä, olisi järjestelmän suunnittelussa ja kehittämisessä noudatettava täysharmonisoitua sääntelyä. Viranomaisiin tekoälyjärjestelmien käyttäjän roolissa kohdistuvia velvoitteita on vielä arvioitava tarkemmin suhteessa kansalliseen viranomaisten toimintaa koskevaan sääntelyyn. Samalla on arvioitava voimassa olevaa julkisen hallinnon tietojärjestelmiä ja tiedonhallintaa koskevaa kansallista sääntelyä.

7.2. Kansallinen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö

Tekoälyn käytön kannalta merkityksellistä on myös kansallinen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö, joka tuli voimaan toukokuussa 2023 (HE 145/2022 vp; L 487/2023 ja L 488/2023). Tämä sääntely koskee hallintomenettelyä, jossa ratkaisu tehdään ilman ihmisen tarkastusta ja hyväksyntää ennalta laadittujen käsittelysääntöjen perusteella, eli ns. sääntöpohjaisella automaatiolla. Lainsäädäntö on annettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 81/2022 vp) ja siinä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) 22 artiklan mukaisesti kansallisista suojatoimista automatisoituja yksittäispäätöksiä tehtäessä.

Sääntöpohjainen automaatio on ollut vakiintuneesti käytössä sekä julkisessa hallinnossa että yksityisellä sektorilla vuosikymmenten ajan eikä sitä yleisen konsensuksen mukaan pidetä tekoälynä. Tekoälyjärjestelmillä katsotaan esimerkiksi yleensä olevan tietynasteista autonomiaa (”AI systems are designed to operate with varying levels of autonomy”; asetusehdotuksen johdanto-osan kappale 6) ja itsenäistä mukautumiskykyä (”oppiminen”), jota sääntöpohjaisella automaatiolla ei ole. Tekoälyasetusta ei siis sovellettaisi ollenkaan sääntöpohjaiseen automaatioon, oli kyse viranomaisen tai yksityisen toiminnasta. Neuvoston yleisnäkemyksen johdanto-osan kappaleessa 6 on pyritty edelleen selkeyttämään tätä rajanvetoa toteamalla, että järjestelmää, joka toimii pelkästään luonnollisten henkilöiden määrittelemien sääntöjen perusteella, ei olisi pidettävä tekoälyjärjestelmänä. Suomi on pitänyt asetusehdotuksen neuvotteluissa tärkeänä sääntöpohjaisen automaation poissulkemista tekoälyjärjestelmän määritelmästä (ks. myös Suomen kanta tekoälyjärjestelmän määritelmästä UJ 29/2022 vp).

Automaattista päätöksentekoa koskevassa yleislainsäädännössä säädetään erilaisista velvollisuuksista ja tehtävistä, joista viranomaisen on huolehdittava, jotta se voi tehdä hallintopäätöksiä käyttämällä sääntöpohjaista automaatiota (ks. julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, *tiedonhallintalaki*) 6 a luku). Kansallisen yleislainsäädännön tarkoituksena on turvata perusoikeuksien ja virkavastuun toteutuminen sekä viranomaisen toiminnan lainmukaisuus ja läpinäkyvyys. Näitä velvoitteita ovat esimerkiksi käsittelysääntöjen dokumentointi ja lainmukaisuuden tarkastaminen sekä laadunvalvonnasta ja virheiden korjaamisesta vastaavien henkilöiden nimeäminen. Tekoälyasetus ei sisältäisi vastaavaa sääntelyä korkean riskin tekoälyjärjestelmien osalta, eikä siinä säänneltäisi juuri ollenkaan sellaisia järjestelmiä, joita ei katsota korkeariskisiksi mutta joilla silti tehtäisiin hallintopäätöksiä. Näin ollen näitä oikeuksia toteuttava sääntely olisi annettava kansallisesti siltä osin kuin se on asetuksen liikkumavaran puitteissa mahdollista, luultavasti samassa yhteydessä, jossa säädettäisiin tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla mahdollisuudesta tehdä automatisoituja yksittäispäätöksiä tekoälyjärjestelmällä. Ainakin osa näistä velvoitteista ei joka tapauksessa olisi sellaisenaan sovellettavissa tekoälyjärjestelmiin, koska tekoälyjärjestelmissä esimerkiksi ei yleensä käytetä ihmisen ennalta laatimia käsittelysääntöjä.

Julkisuusperiaatteen toteutumisen osalta komission ehdotuksessa ja neuvoston yleisnäkemyksessä tekoälyjärjestelmiä koskevat läpinäkyvyysvaatimukset rajoittuvat lähinnä järjestelmän kehittäjän velvollisuuteen tuottaa dokumentaatiota järjestelmän käyttäjälle sekä sellaisiin järjestelmiin, jotka ovat suoraan vuorovaikutuksessa luonnollisten henkilöiden kanssa. Vuorovaikutuksessa olevien järjestelmien osalta informointivelvollisuus vastaisi pääasiallisesti digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 6 a §:n 4 kohtaa, joskin mainittu säännös ei lähtökohtaisesti koske tai salli vi-

ranomaisneuvonnan antamista tekoälyllä (”Autonomiseen palveluautomaation käyttöön liittyy vielä ratkaisemattomia kysymyksiä virkavastuun toteuttamisesta, joten sääntelylle ei ole tässä vaiheessa riittäviä mahdollisuuksia”, HE 145/2022 vp, s. 134).

8. Oikeussuojakeinot

Euroopan parlamentti ehdottaa sääntelyä oikeussuojakeinoista, joka ei sisältynyt komission alkuperäiseen asetusehdotukseen. Euroopan parlamentin mukaan luonnollisella henkilöllä tai näiden ryhmittymällä tulisi olla valitusoikeus kansalliselle viranomaiselle, kun tekoälyjärjestelmä liittyy kyseiseen henkilöön ja järjestelmä rikkoo asetusta (artikla 68 a)[13]. Lisäksi henkilöllä tulisi olla valitusoikeus viranomaisen tekemästä hallinnollisesta päätöksestä sekä oikeus oikeussuojakeinoihin tilanteessa, jossa viranomainen laiminlyö toimenpiteiden tekemisen valituksen johdosta (artikla 68 b). Lisäksi Euroopan parlamentti ehdottaa, että tekoälyasetus lisättäisiin edustajakannedirektiivin (artikla 68 d) sekä ilmoittajansuojeludirektiivin (artikla 68 e) soveltamisalaan. Ehdotettu sääntely merkitsisi henkilön oikeussuojan vahvistamista sekä henkilön käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen laajentamista. Ilman Euroopan parlamentin muutosehdotuksia henkilöllä olisi käytettävissä tavanomaiset oikeussuojakeinot. Luonnollisella henkilöllä olisi esimerkiksi muutoksenhakuoikeus yleisen hallinnollisen lainsäädännön nojalla viranomaisen antamiin hallintopäätöksiin. Nykyisin markkinavalvonnassa on jo käytössä oikeussuojakeinoja, kuten ilmoitus viranomaiselle viallisen tuotteen aiheuttamista häiriötilanteista.

Euroopan parlamentti on myös ehdottanut, että tekoälyjärjestelmän perusteella tehdyn päätöksen kohteena olevalla luonnollisella henkilöllä olisi oikeus saada selvitys tekoälyjärjestelmän merkityksestä päätöksentekoprosessissa (artikla 68 c). Selvityksen antamisesta voidaan kuitenkin poiketa, jos tästä koskevista poikkeuksista on säädetty unionin tai kansallisessa lainsäädännössä edellyttäen, että perusoikeuksien ydinosaa kunnioitetaan ja rajoitukset ovat tarpeellisia ja oikeasuhtaisia demokraattisessa yhteiskunnassa. Sääntely ei rajoittaisi yleisen tietosuoja-asetuksen artiklojen 13-15 tai 22 soveltumista. Siltä osin kuin tekoälyjärjestelmää on käytetty esimerkiksi hallintopäätöksen tekoon, ehdotettu sääntely voi edistää perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattua oikeutta saada perusteltu päätös. Oikeudella saada selvitys edistäisi myös perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta, koska selvityksen avulla henkilöllä olisi paremmat edellytykset arvioida tekoälyjärjestelmän roolia ja vaikutuksia henkilöä koskevassa päätöksenteossa. Kyseinen oikeus olisi merkityksellinen myös erityisesti haavoittuvien ihmisryhmien kannalta. Kyseinen parlamentin ehdotus voisi edistää jonkin verran myös viranomaisten toiminnan läpinäkyvyyttä. Ei kuitenkaan ole ilmeistä, miten parlamentin ehdotus lisäisi läpinäkyvyyttä suhteessa tietosuoja-asetuksessa säädettyyn. On myös syytä huomioida, että hallintopäätösten tekeminen tekoälyjärjestelmillä ei ole vielä kansallisesti lailla sallittu, ja että julkisuusperiaatteen toteutuminen olisi joka tapauksessa otettava lainsäädännössä huomioon. Sääntöpohjaisen automaattisen päätöksenteon osalta kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy velvollisuus perustella hallintopäätös (ks. hallintolain (434/2003) 45 §) sekä informoida asianosaista automaattisesta päätöksenteosta (hallintolain 53 g §).

EDPS pääasiallisesti kannatti lausunnossaan[14] (kohdat 47-51) oikeussuojakeinoja koskevan sääntelyn sisällyttämistä tekoälyasetusehdotukseen. EDPS totesi muun muassa, että henkilön valitusoikeuden käyttämiseksi on tärkeää, että henkilö saa tietoa siitä, milloin he ovat tekoälyjärjestelmän kohteena ja kuinka tekoälyjärjestelmän käyttö mahdollisesti vaikuttaa heidän perusoikeuksiinsa sekä mahdollisista oikeussuojakeinojen käyttömahdollisuuksista tekoälyjärjestelmien tarjoajia ja käyttäjiä vastaan. EDPS myös ehdotti lausunnossaan vahvistettavan 52 artiklassa säädettyjä läpinäkyvyysvelvoitteita muun muassa siten, että henkilöt saisivat tiedon olevansa tekoälyjärjestelmää koskevan päätöksenteon kohteena.

---

[13] Neuvoston yleisnäkemyksen 63 a artiklassa 7 d kohdassa säädettäisiin puolestaan luonnollisia ja oikeushenkilöitä koskevasta valitusoikeudesta valvovalle viranomaiselle tilanteissa, joissa on perusteita olettaa, että asetuksen säännöksiä on rikottu.

[14] EDPS, Opinion 44/2023 on the Proposal for Artificial Intelligence Act in the light of legislative developments (23.10.2023).

9. Asiakirjojen julkisuus

Perustuslakivaliokunta arvioi komission alkuperäistä asetusehdotusta perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen kannalta (PeVL 37/2021 vp, s. 11). Komission ehdotuksen 70 artiklan mukaan asetuksen soveltamiseen osallistuvien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja ilmoitettujen laitosten on noudatettava tehtäviään ja toimiaan suorittaessaan saamiensa tietojen ja datan luottamuksellisuutta siten, että suojellaan muun ohella erityisesti rikosoikeudellisten tai hallinnollisten menettelyjen luotettavuutta. Viranomaisen hallussa olevien tallenteiden jäämistä kokonaan julkisuuden ulkopuolelle ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole mahdollista toteuttaa ehdotetulla summaarisella tavalla (ks. myös PeVL 14/2000 vp, s. 4/I). Valiokunta katsoi, että sääntelyä on tältä osin täsmennettävä olennaisesti ja rajattava vain välttämättömään. Perustuslakivaliokunnan mielestä myös 33 artiklan 6 kohdan säännöstä, jonka mukaan vaatimustenmukaisuuden arviointitoiminta olisi lähtökohtaisesti kokonaan luottamuksellista, on samoin täsmennettävä ja rajattava vain välttämättömään.

Neuvoston yleisnäkemyksessä 70 artiklaan on lisätty viittauksia tietojen julkisuuden ja salassapidon määräytymisestä kansallisen lainsäädännön mukaan (ks. neuvoston yleisnäkemys 70 artikla 1 kohta ja da alakohta). Neuvoston yleisnäkemyksessä 70 artiklassa on myös täsmennetty, että myös komissio, tekoälyneuvosto sekä kuka tahansa muu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jotka soveltavat asetusta, kuuluvat luottamuksellisuutta koskevan säännöksen piiriin. Euroopan parlamentin muutosehdotukset 70 artiklaan jättävät avoimeksi, määräytyykö tietojen julkisuus tai salassapito kansallisen lainsäädännön perusteella.

Neuvoston yleisnäkemyksessä 33 artiklan 6 kohtaan vaatimustenmukaisuuden arviointitoiminnasta olisi lisätty viittaus 70 artiklaan, jonka perusteella tietojen luottamuksellisuus määräytyisi kansallisen lainsäädännön nojalla. Myös Euroopan parlamentin muutosehdotuksessa 33 artiklaan 6 kohtaan olisi lisätty viittaus 70 artiklaan tietojen luottamuksellisuudesta, mutta edellä kuvatulla tavalla, parlamentin ehdotus jättää avoimeksi sovelletaanko kansallista lainsäädäntöä vaatimustenmukaisuuden arviointitoimintaan tietojen luottamuksellisuuden määräytyessä 70 artiklan perusteella. Neuvoston yleisnäkemyksen 70 artiklan mukainen maininta siitä, että tietojen luottamuksellisuus määräytyy kansallisen lainsäädännön perusteella, tulisi pyrkiä säilyttämään trilogineuvotteluissa. Tällöin tietojen julkisuuteen voitaisiin soveltaa kansallisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, *julkisuuslaki*), mikä turvaisi perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaisen julkisuusperiaatteen toteutumista.

10. Seuraamusmaksusääntely

10.1. Sääntelyn täsmällisyys

Komission alkuperäiseen asetusehdotuksen 71 artiklan 3 kohtaan sisältyi ns. blankorangaistussäännös, joka mahdollisti rangaistuksen määräämisen yksilöimättömästi minkä tahansa asetuksen säännöksen rikkomisesta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta arvioi komission asetusehdotusta lausunnossaan (PeVL 37/2021 vp). Perustuslakivaliokunta ei sinänsä ole pitänyt blankorangaistussääntelyä perustuslain kieltämänä sääntelytekniikkana. Tällaiseen sääntelyyn on hallinnollisissa sanktioissa syytä soveltaa vastaavia periaatteita, joita perustuslakivaliokunta on noudattanut rikosoikeudellista blankosääntelyä arvioidessaan (ks. PeVL 20/1997 vp). Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä johtuen blankosäännöksiin on syytä suhtautua torjuvasti (ks. esim. PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunnan mukaan komission alkuperäisen asetusehdotuksen seuraamussääntely voi merkitä, että mikä tahansa osittainenkin laiminlyönti voi muodostua virhemaksulla sanktioitavaksi. Valiokunnan mukaan kyseinen sääntely ei täytä hallinnollisen seuraamusmaksun sääntelylle asetettuja täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia (PeVL 10/2016 vp, s. 8, ks. myös PeVL 17/2012 vp), eikä näin avoimena ja ennakoimattomuutta luovana vaikuta myöskään oikeasuhtaiselta elinkeinovapauden rajoitukselta. Valiokunnan mukaan valtioneuvoston on syytä kiinnittää erityistä huomiota seuraamussääntelyn täsmentämiseen jatkovalmistelussa.

Perustuslakivaliokunnan huomiot blankorangaistusten ongelmallisuudesta on huomioitu neuvoston yleisnäkemyksessä 71 artiklan 3 kohdassa siten, että asetuksen velvoitteiden rikkominen, joista voi-

daan määrätä seuraamusmaksu, on täsmennetty artiklakohtaisesti kyseisessä säännöksessä. Seuraamusmaksut liittyvät 5 artiklassa tarkoitettujen kiellettyjen tekoälykäytänteiden rikkomiseen tai tiettyjen muiden asetuksen velvollisuuksien, erityisesti korkean riskin tekoälyjärjestelmien tuotantoketjuun kuuluvien tahojen, rikkomiseen. Myös muussa unionin lainsäädännössä, kuten yleisessä tietosuoja-asetuksessa on yksilöity artiklakohtaisesti säännökset, joiden rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen sakko. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa seuraamusmaksut liittyvät myös esimerkiksi tiettyjen asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien tai rekisteröityjen oikeuksien rikkomiseen. Tekoälyasetuksen seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tarkkuuden voidaan arvioida vastaavan yleisen tietosuoja-asetuksen tarkkuustasoa.

Euroopan parlamentin muutosehdotuksissa asetuksen rikkomukset, joista voidaan määrätä seuraamusmaksu, olisi yksilöity vain osittain asetuksessa. Euroopan parlamentin muutosehdotuksiin (71 artikla 4 kohta) sisältyy samankaltainen blankorangaistussäännös kuin komission asetusehdotukseen. Jos asetukseen päädytään sisällyttämään kyseinen Euroopan parlamentin muutosehdotus, tulisi sanktioitavia rikkomuksia täsmentää. Seuraamusmaksusääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ovat tärkeitä rangaistussäännösten tarkkarajaisuuden ja ennakoitavuuden näkökulmasta. Rangaistussääntelyn täsmentymättömyys voi rajoittaa yritysten halukuutta perustaa liiketoimintaa ja innovoida EU:n alueella, joten sääntelyllä voi olla myös perustuslain 18 §:n elinkeinovapautta rajoittavia vaikutuksia. Sääntelyn täsmentäminen on tärkeää myös EU:n perusoikeuskirjan 49(1) artiklassa turvatun laillisuusperiaatteen näkökulmasta (ks. myös esim. EU:n tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-870/19 and C-871/19 (24.3.2021), kohta 49).

10.2. Seuraamusmaksujen oikeasuhtaisuus

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että sanktioita koskevan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista (PeVL 74/2002 vp, s. 5, PeVL 12/2006 vp, s. 2—3, PeVL 11/2009 vp, s. 7—8, PeVL 58/2010 vp, s. 6/I). Valiokunnan mielestä myös nyt [komission asetusehdotuksessa] ehdotettavat seuraamusmaksut ovat suhteellisen suuria, erityisesti mikäli tarkoituksena on soveltaa niitä myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 37/2021 vp, s. 13).

Euroopan parlamentin muutosehdotukset merkitsisivät osittain seuraamusmaksujen nostamista komission alkuperäiseen ehdotukseen nähden. Euroopan parlamentti ehdottaa 71 artiklassa 3 kohdassa suurempaa seuraamusmaksujen enimmäismäärää kiellettyjen tekoälykäytänteiden rikkomisesta (enintään 40 000 000 euroa tai yrityksen tapauksessa 7 % maailmanlaajuisesta liikevaihdosta edeltävänä tilivuotena sen perustella kumpi näistä on korkeampi). Toisaalta Euroopan parlamentti ehdottaa artiklassa 71 kohdassa 4 seuraamusmaksujen alentamista tietyistä asetuksen velvoitteiden rikkomuksista komission ehdotukseen nähden. Neuvoston yleisnäkemyksessä seuraamusmaksujen enimmäismäärää kiellettyjen tekoälykäytänteiden rikkomisesta ei nostettaisi komission alkuperäiseen ehdotukseen nähden (enintään 30 000 000 euroa tai yrityksen tapauksessa 6 % tai pk-yrityksen tapauksessa 3 % maailmanlaajuisesta liikevaihdosta edeltävänä tilivuotena). Kiellettyjen tekoälykäytänteiden rikkomisesta on perusteltua määrätä suurempia seuraamusmaksuja kuin muista asetuksen säännösten rikkomisesta, koska kyseessä on ihmisten perusoikeuksiin vahvimmin puuttuvien säännösten rikkomisesta. Seuraamusmaksujen oikeasuhtaisuuden arviointiin vaikuttaa kuitenkin se, mitä kiellettyjen tekoälykäytänteiden listaukseen sisällytetään tulevissa trilogineuvotteluissa. Muiden asetuksen säännösten rikkomisesta voitaisiin määrätä enintään 5 000 000 - 20 000 000 euron seuraamusmaksuja EU-lainsäätäjien muutosehdotusten mukaan tai yrityksen tapauksessa 1-4 % maailmanlaajuisesta liikevaihdosta edeltävänä tilivuotena.

Molempien EU-lainsäätäjien mukaan pk-yritysten ja start-up yritysten intressit tulisi huomioida, kun jäsenvaltiot säätävät rangaistuksista kansallisessa lainsäädännössä (71 artikla 1 kohta). Kooltaan pienempien yritysten intressien huomiointi turvaisi rangaistussääntelyn oikeasuhtaisuutta. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan pk-yrityksille, mukaan lukien start up-yrityksille, voitaisiin määrätä prosentuaalisesti alempia seuraamismaksuja niiden liikevaihdon mukaan (ks. neuvoston yleisnäkemyksen artikla 71 kohdat 3-5). Euroopan parlamentin kantaan ei sisälly vastaavaa sääntelyä alempien seuraamusmaksujen määrittämisestä pk-yrityksille liikevaihdon mukaan.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin seuraamusmaksujen enimmäismääristä. Määritettäessä seuraamusmaksun määrää voitaisiin kuitenkin huomioida 71 artiklassa 6 kohdassa määritellyt lieventävät

tekijät, kuten asetuksen säännöksen osittainen rikkominen tai rikkomisen laatu. Kyseiset lieventävät tekijät lisäisivät myös kansallista liikkumavaraa oikeasuhtaisten seuraamusmaksujen määrittämiseksi. Koska seuraamusmaksujen enimmäismäärät ovat suuruudeltaan huomattavia, ne vaativat kansallisesti monijäsenistä päätöksentekoa (ks. myös PeVL 37/2021 vp).

Neuvoston yleisnäkemyksen artiklan 2 kohdan 5 c mukaan asetus ei lähtökohtaisesti soveltuisi luonnollisiin henkilöihin, jotka käyttävät tekoälyjärjestelmiä henkilökohtaisessa, ei-ammatillisessa tarkoituksessa. Kuitenkin asetuksen artiklaa 52 tekoälyjärjestelmiä koskevista läpinäkyvyysvaatimuksista sovellettaisiin luonnollisiin henkilöihin. Euroopan parlamentin muutosehdotukset asetuksen soveltamisalaan jättävät avoimeksi sen, missä määrin asetusta sovellettaisiin luonnollisiin henkilöihin ja voitaisiinko myös luonnollisille henkilöille määrätä rangaistuksia. Neuvoston yleisnäkemys mahdollistaisi seuraamusten määräämisen myös luonnollisille henkilöille tekoälyjärjestelmää koskevien läpinäkyvyysvaatimusten rikkomisesta. Kuitenkin myös neuvoston yleisnäkemyksen artiklassa 71 kohdassa 1 säädettäisiin siitä, että seuraamusten määräämisessä voidaan ottaa huomioon se, onko tekoälyjärjestelmää käytetty ei-ammatillisissa tarkoituksissa. Kyseinen säännös mahdollistaisi seuraamusten lieventämisen sen perusteella, kohdistuvatko seuraamukset luonnolliseen henkilöön, mikä turvaa seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuutta. Trilogineuvotteluissa tulisi pyrkiä edelleen varmistamaan seuraamusmaksujen määrän oikeasuhtaisuus sekä täsmentämään neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti missä määrin luonnolliset henkilöt kuuluvat asetuksen soveltamisalaan ja milloin näille voidaan määrätä seuraamuksia asetuksen rikkomisesta.

10.3. Seuraamusmaksujen määrittämisessä huomioitavat seikat

Artiklassa 71 kohdassa 6 säädetään seikoista, jotka voidaan ottaa huomioon määritettäessä seuraamusmaksujen suuruutta. EU-lainsäätäjät ovat ehdottaneet lisäyksiä kyseisiin huomioitaviin seikkoihin, esimerkiksi rikkomukseen liittyvä tahallisuus ja huolimattomuus. Parlamentin muutosehdotuksissa seuraamusmaksujen määrittämisessä huomioitavia seikkoja olisi enemmän kuin neuvoston yleisnäkemyksessä. Neuvoston mukaan mikä tahansa muu rikkomuksen törkeyttä lisäävä tai lieventävä seikka (*any other aggravating or mitigating factor*) olosuhteiden mukaan voitaisiin huomioida seuraamusmaksujen määrässä. Kyseiset muutosehdotukset lisäisivät seuraamusmaksuja koskevan oikeussuhtaisuutta ja siten sillä olisi myös positiivisia vaikutuksia elinkeinovapauden rajoituksiin.

Euroopan parlamentti ehdottaa, että seuraamusmaksujen määrää määrittäessä voitaisiin ottaa huomioon se, onko esimerkiksi yritys noudattanut hyväksyttyjä käytännesääntöjä tai hyväksyttyjä sertifiointimekanismeja (ks. EP:n kanta artikla 71(6)(cc)). Siltä osin kuin kyseessä ovat vapaaehtoisesti noudatettavat käytännesäännöt, olisi suhtauduttava varauksellisesti siihen, että nämä tulisi ottaa huomioon seuraamusmaksujen määrässä. Muutoin ehdotusta olisi pidettävä ongelmallisena laillisuusperiaatteen kannalta. Ehdotetussa sääntelyssä on epäselvää, olisivatko hyväksytyt sertifiointimekanismeissa kyse vapaaehtoisesti noudatettavista mekanismeista.

Lisäksi Euroopan parlamentti ehdottaa 71 artiklassa 1 kohdassa, että jäsenvaltioiden tulisi seuraamuksista säätäessään yhteensovittaa kyseinen sääntely komission ja tekoälytoimiston antaman ohjeistuksen kanssa. Kyseinen ehdotus on ongelmallinen laillisuusperiaatteen kannalta, minkä vuoksi siihen on suhtauduttava varauksellisesti. Velvoitteiden noudattamatta jättämisestä aiheutuvista seuraamuksista tulee säätää pääasiallisesti perussäädöksessä, koska seuraamukset puuttuvat yksilön oikeusasemaan. Tämän vuoksi seuraamuksia koskevan sääntelyn yhdenmukaistamista ohjeistuksen kanssa ei tulisi edellyttää. Tältä osin sääntelyssä tulisi varmistaa riittävä kansallinen liikkumavara rangaistuksista säätämiseen.

10.4. Kansallinen liikkumavara

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara erityisesti sen huomioimiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia. Perustuslakivaliokunta on painottanut sanotun merkitystä lausunnossa PeVL 37/2021 vp (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 20).

Neuvoston yleisnäkemyksen artiklassa 71 kohdassa 7 on huomioitu edellä mainittu perustuslakivaliokunnan painottama kansallisen liikkumavaran säilyttäminen hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä. Kyseinen neuvoston yleisnäkemyksen mukainen artikla vastaa myös komission alkuperäistä asetusehdotusta. Sen sijaan Euroopan parlamentin esittämä muutosehdotus artiklassa 71 kohdassa 7 merkitsisi kansallisen liikkumavaran poistumista, koska parlamentin mukaan jäsenvaltion tulee määrittää säännöt seuraamusmaksujen määräämiseksi viranomaisille tai julkisille elimille, jotka on perustettu jäsenvaltiossa. Näin ollen trilogineuvotteluissa on syytä pyrkiä säilyttämään neuvoston yleisnäkemyksessä, ja komission alkuperäisessä asetusehdotuksessa, hyväksytty lähtökohta kansallisesta liikkumavarasta.

11. Julkisen hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle

Komission alkuperäisen asetusehdotuksen artiklan 33 mukaisesti ilmoitetuille laitoksille voitaisiin siirtää julkisia hallintotehtäviä, koska ilmoitetut laitokset arvioisivat tekoälyjärjestelmän vaatimustenmukaisuutta. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan ilmoitettuja laitoksia koskevan sääntelyn asianmukaisuutta suhteessa perustuslain 124 §:ssä säädettyyn tulee jatkovalmistelussa arvioida kaikkien julkisten hallintotehtävien siirtämiselle asetettujen oikeudellisten edellytysten valossa (ks. U 28/2021 vp, s. 21). Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan 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.

Neuvosto on ehdottanut poistettavaksi artiklassa 30 kohdassa 2 maininnan siitä, että ilmoitettu laitos voisi toimia myös ilmoittamisesta vastaavana viranomaisena (*notifying authority*). Euroopan parlamentti on puolestaan katsonut komission alkuperäisen asetusehdotuksen mukaisesti, että vaatimustenmukaisuuden arviointilaitos voi toimia ilmoittamisesta vastaavana viranomaisena. Neuvoston yleisnäkemyksen voidaan arvioivan turvaavan perustuslain 124 §:n edellytykset paremmin, koska se täsmentäisi ilmoitetuille laitoksille siirrettäviä julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavia tehtäviä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei julkista hallintotehtävää hoitavasta yksityisestä tahosta tulisi käyttää laissa termiä viranomainen (ks. PeVL 50/2017 vp, PeVL 45/2006 vp, s. 2/II). Neuvoston yleisnäkemyksessä artiklassa 34 a on myös täsmennetty ilmoitettujen laitoksille kuuluvia toiminnallisia velvoitteita, jotka liittyvät tekoälyjärjestelmän vaatimustenmukaisuuden arviointiin. Kyseinen sääntely edistäisi perustuslain 124 §:n mukaista vaatimusta siitä, että julkisten hallintotehtävien siirron tulee perustua lakiin. Ilmoitetuille laitoksille siirrettävien tehtävien ei arvioida sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä EU-lainsäätäjien esittämien muutosten myötä.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan julkisten hallintotehtävien siirron tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 46/2001 vp, s. 4/II), joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Asetusehdotuksessa julkisten hallintotehtävien siirto voidaan katsoa tarkoituksenmukaiseksi, koska kyseessä olisivat tekoälyjärjestelmien vaatimustenmukaisuuden arviointiin liittyvät teknisluonteinen tehtävät, joka edellyttävät teknistä asiantuntemusta. Asetusehdotuksessa ilmoitetuille laitoksille siirrettävä tehtäväkokonaisuus muistuttaa vastaavia ilmoitetuille laitoksille siirrettäviä tehtäviä muussa lainsäädännössä (ks. esim. laki eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista 278/2016).

Asetusehdotuksen 33 artiklassa ilmoitetuille laitoksille asetettaisiin erityisiä vaatimuksia koskien esimerkiksi organisaatiorakennetta ja laadunvarmistusta. Ilmoitetuilta laitoksilta edellytettäisiin myös puolueettomuutta ja itsenäisyyttä. Ilmoitettuja laitoksia koskevia hallinnollisia menettelyitä sekä näiden toiminnan valvontaa varten nimettäisiin kansallinen ilmoittamisesta vastaava viranomainen asetusehdotuksen 30 artiklan nojalla. Ilmoitettujen laitosten henkilöstöltä edellytettäisiin osaamista tehtäviensä hoitamista varten, mitä on pidetty merkityksellisenä edellytyksenä julkisen hallintotehtävien siirrossa muulle kuin viranomaiselle (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Ilmoitettujen laitosten tekemiin päätöksiin voitaisiin hakea muutosta artiklan 45 nojalla. Näin ollen ilmoitettuja laitoksia koskevat vaatimukset

edistäisivät hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien vaarantamattomuuden vaatimuksia julkisten hallintotehtävien siirron edellytyksinä perustuslain 124 §:n nojalla. Kansallisessa lainsäädännössä tulisi olla kuitenkin mahdollista ulottaa hallinnon yleislakien noudattaminen sekä virkavastuu julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa ilmoitettuihin laitoksiin (ks. esim. eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetun lain 14 §).

Asetusehdotuksen artiklassa 34 säädettäisiin edellytyksistä siirtää ilmoitetun laitoksen tietyt vaatimustenmukaisuuden arviointiin liittyvät tehtävät alihankkijoille tai käyttää tytäryhtiötä. Perustuslakivaliokunnan mukaan yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointiin) on suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti (PeVL 26/2017 vp). Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (PeVL 6/2013 vp, s. 4). EU-lainsäätäjät ovat esittäneet tiettyjä vähäisinä pidettäviä muutoksia subdelegointia koskevaan sääntelyyn verrattuna komission alkuperäiseen asetusehdotukseen. Alihankkijoille siirrettävät tehtävät liittyisivät tekoälyjärjestelmän vaatimustenmukaisuuden arviointiin, joiden voidaan arvioida olevan teknisluonteisia tehtäviä. Alihankkijaa koskisivat samat vaatimukset kuin ilmoitetuille laitoksille asetetut vaatimukset artiklassa 33. Vaatimustenarviointia koskevan tehtävän siirrosta tulisi ilmoittaa ilmoittamisesta vastaavalle viranomaiselle. Ilmoitetut laitokset olisivat täydessä vastuussa tehtävistä, jotka on siirretty alihankkijalle. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän subdelegoinnin edellytykset. Kuitenkin kansallisessa lainsäädännössä tulisi olla mahdollista ulottaa hallinnon yleislakien noudattaminen sekä virkavastuu julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa myös alihankkijoihin vastaavasti kuin ilmoitettuihin laitoksiin.

12. Toimivallan siirto

Komission alkuperäisen asetusehdotuksen osalta perustuslakivaliokunta totesi, että tekoälyasetus antaa komissiolle liian lavean vallan muuttaa delegoitujen täytäntöönpanosäädösten avulla asetusta. Valiokunta kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että delegoiduilla säädöksillä olisi muun muassa mahdollista muuttaa asetuksen liitettä I tekoälyn hyödyntämisessä käytettävistä tekniikoista. Liite I on merkityksellinen asetuksessa käytetyn tekoälyn määritelmän osalta ja siten myös koko asetuksen soveltamisalan kannalta. Komissio voi 7 artiklan 1 kohdan mukaan muuttaa asetuksen liitettä III ja lisätä tekoälyjärjestelmiä korkean riskin kategoriaan. Delegoitujen säädösten tarkoituksena on lisätä sääntelyn joustavuutta ja varmistaa, että tekoälyn käytön kehitys voitaisiin huomioida. Kyse on kuitenkin sääntelyn soveltamisalan mahdollisesta laajentamisesta. Valiokunnan mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän unionin säädöksen tasolla (ks. PeVL 12/2012 vp). Asetuksen soveltamisalan täsmällisyys ja tarkkarajaisuus on merkityksellistä myös elinkeinovapauden kannalta. Valiokunnan mukaan sääntelyä oli täsmennettävä jatkovalmistelussa (ks. PeVL 37/2021 vp).

Neuvoston yleisnäkemyksessä päädyttiin poistamaan komission toimivalta muuttaa liitettä I tekoälyjärjestelmän määritelmään kuuluvista tekniikoista. Neuvoston kannan mukaan tekoälyn määritelmään kuuluvat tekniikat (koneoppivat tekniikat, logiikka ja/tai tietopohjaiset tekniikat) määriteltäisiin suoraan artiklassa 3 osana tekoälyjärjestelmän määritelmää. Kuitenkin komissiolla olisi mahdollisuus täytäntöönpanosäädöksillä täsmentää kyseisten tekoälyjärjestelmän määritelmiin kuuluvien tekniikoiden teknisiä elementtejä esimerkiksi tekoälyteknologian kehittyessä. Euroopan parlamentin muutosehdotusten mukaan komissiolla ei olisi toimivaltaa muuttaa liitettä I tekoälyn määritelmään kuuluvista tekniikoista tai muillakaan tavoin muuttaa tekoälyn määritelmää. Molempien EU-lainsäätäjien muutosehdotuksissa olisi kuvattu tekoälytekniikoita tarkemmin asetuksen johdanto-osassa. Komission toimivaltaa muuttaa tekoälyjärjestelmän määritelmää kavennettaisiin huomattavasti suhteessa komission alkuperäiseen asetusehdotukseen, minkä vuoksi komissiolle siirrettävän toimivallan voidaan arvioida tältä osin olevan ongelmatonta.

Molempien EU-lainsäätäjien mukaan asetusehdotuksen 7 artiklassa säilytettäisiin komission alkuperäisen asetusehdotuksen mukaisesti komission toimivalta antaa delegoituja säädöksiä liitteen III mukaisen korkean riskin tekoälyjärjestelmän listauksen muuttamisesta. Komission toimivaltuuksiin esitetään myös laajennuksia, kuten komission mahdollisuus tarvittaessa poistaa listauksesta korkean riskin tekoälyjärjestelmiä. EU-lainsäätäjät ovat esittäneet useita täsmennyksiä ja laajennuksia kriteereihin,

joilla komissio voi muuttaa kyseistä listausta. Euroopan parlamentin mukaan kriteerejä listauksen muuttamiselle voisivat olla myös esimerkiksi uhat ympäristölle, demokratialle tai oikeusvaltiolle (*rule of law*). Komissiolle ehdotettavaa toimivallan siirtoa voidaan pitää perusteltuna, jotta voidaan varmistaa, että sääntely on tulevaisuuden teknologista ja markkinakehitystä kestävää. Kriteereistä korkean riskin tekoälyjärjestelmien luokittelusta sekä korkean riskin tekoälyjärjestelmien listauksen muuttamisesta säädettäisiin asetuksen tasolla.

Komission toimivaltaan antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä on esitetty tiettyjä muita laajennuksia verrattuna komission alkuperäiseen asetusehdotukseen. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan komissio voisi antaa esimerkiksi täytäntöönpanosäädöksiä korkean riskin tekoälyjärjestelmien vaatimusten mukauttamisesta sovellettavaksi yleiskäyttöisiin tekoälyjärjestelmiin (artikla 4 b). Kyseistä toimivallan siirtoa on pidettävä lähtökohtaisesti ongelmattomana, koska korkean riskin tekoälyjärjestelmien vaatimuksista olisi säädetty asetuksen tasolla. Kyseisessä säännöksessä olisi säädetty kriteereistä, jotka komission tulee ottaa huomioon täytäntöönpanosäädöksissä, kuten tekoälyjärjestelmien ominaispiirteet ja tekninen toteutettavuus. Täytäntöönpanosäädösten avulla voitaisiin huomioida yleiskäyttöisten tekoälyjärjestelmiä koskeva teknologinen sekä markkinakehitys. Neuvoston yleisnäkemyksessä täytäntöönpanosäädösten käyttöä on perusteltu sillä, että säädösten perustaksi voitaisiin tehdä erillinen sidosryhmien kuuleminen ja vaikutustenarviointi.

Lisäksi neuvosto esittää, että komission täytäntöönpanosäädöksillä voitaisiin täsmentää eräitä korkean riskin tekoälyjärjestelmien luokittelussa huomioon otettavia kriteerejä erityisesti koskien sitä, milloin järjestelmän tuotos katostaan puhtaasti avustavaksi (*purely accessory*) ihmisen toimintaan nähden (artikla 6 kohta 2 a). Korkean riskin tekoälyjärjestelmien luokittelukriteereistä olisi säädetty asetustasolla, minkä vuoksi ehdotettua toimivallan siirtoa on lähtökohtaisesti pidettävä ongelmattomana. Täytäntöönpanosäädösten käytön riskinä on kuitenkin sääntelyn vaikea hahmotettavuus ja ennakoitavuus toimijoiden kannalta, kun korkean riskin järjestelmien luokittelukriteereistä säädettäisiin sekä asetuksessa että täytäntöönpanosäädöksissä.