

Perustuslakivaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act) (U 28/2021 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 22/2023 vp - U 28/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Maria Hauptmann, työ- ja elinkeinoministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 37/2021 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission alkuperäisen tekoälyasetusehdotuksen tavoitteena on ollut vastata tekoälyjärjestelmien aiheuttamiin uhkiin ihmisten terveydelle, turvallisuudelle ja perusoikeuksien toteutumiselle. Komission ehdotuksen mukaan tekoälyjärjestelmiä säänneltäisiin riskiperustaisesti ja käyttötapauskohtaisesti. Asetusehdotuksessa kiellettäisiin haitallisia tekoälyn käyttötapauksia sekä asetetaan tiukennettuja vaatimuksia ns. korkean riskin tekoälyjärjestelmiksi luokiteltaville järjestel-

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2023 vp

mille. Asetusehdotus on luonteeltaan horisontaalinen, ja koskee monella eri yhteiskunnan sektorilla, kuten lainvalvonnassa, koulutuksessa, julkisen sektorin palveluiden ja etuuksien myöntämisessä sekä oikeuslaitoksen toiminnassa käytettäviä tekoälyjärjestelmiä. Asetusehdotuksessa säädetään myös korkean riskin tekoälyjärjestelmien arvoketjuun kuuluvien toimijoiden (tarjoajat, jakelijat, maahantuoja, käyttäjät) velvollisuuksista sekä tekoälyjärjestelmien markkinavalvonnasta. Asetusehdotuksessa säädetään tekoälyjärjestelmien testaamisesta sääntelyn testiympäristöistä (regulatory sandbox), joiden avulla on mahdollista muun muassa varmistaa, että järjestelmä täyttää asetuksen vaatimukset. Komission ehdotuksen mukaan Eurooppaan perustettaisiin tekoälyneuvosto tukemaan asetuksen täytäntöönpanoa. Asetusta rikkoville tahoille voitaisiin määrätä sanktioita esimerkiksi seuraamusmaksujen muodossa.

Neuvotteluissa keskeisimpiä asiakokonaisuuksia ovat tekoälyjärjestelmän määrittely, kiellettyjen tekoälykäytänteiden listaus, korkean riskin tekoälyjärjestelmien luokittelu ja korkean riskin järjestelmiä koskevat vaatimukset. Lisäksi yksi keskeinen asiakokonaisuus on ns. yleiskäyttöisille tekoälyjärjestelmille (general purpose AI systems) asetettavat vaatimukset. Kyseisiä järjestelmiä voitaisiin käyttää mahdollisesti tekoälyjärjestelmien osana esimerkiksi tekstin tai kuvan tuottamiseen tai tunnistamiseen. Sääntely yleiskäyttöisistä tekoälyjärjestelmistä ei sisällynyt komission alkuperäiseen asetusehdotukseen.

Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelman mukaan hallitus vaikuttaa aktiivisesti ja ennakolta siihen, että alustataloutta, tekoälyä, dataa ja digitalisaatiota koskeva EU-sääntely kulkee mahdollistavaan, tasapainoiseen ja Suomen kannalta edulliseen suuntaan, ja minimoi kansallisen lisäsääntelyn.

Suomen kannat komission asetusehdotukseen on kuvattu U-kirjelmässä (U 28/2021 vp) ja U-jatkokirjeessä (UJ 29/2022 vp). Suomen kantoja täsmennetään seuraavasti:

Suomi pyrkii yleisesti siihen, että neuvotteluissa voitaisiin tukeutua mahdollisimman pitkälle neuvoston yleisnäkemykseen. 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) laajennukseen neuvoston yleisnäkemykseen verrattuna.

Suomi suhtautuu varauksellisesti Euroopan parlamentin ehdotukseen tekoälyavusteisen rikosanalyysin sisällyttämisestä korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen (liite III 6 kohta g alakohta). Suomi pitää tärkeänä, että jatkossakin rikosanalyysissä käytettävää dataa olisi mahdollista analysoida tehokkaasti tekoälyn avulla rikostutkinnassa. Jos kyseiset järjestelmät päätetään kuitenkin sisällyttää korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen, on jatkokäsittelyssä varmistettava siitä, ettei niitä käytetä ainoastaan luonnollisen henkilön toimintaa avustavassa tarkoituksessa. Lisäksi Suomi katsoo, että jatkokäsittelyssä on tarpeen täsmentää, mitkä tekoälyjärjestelmät kuuluisivat rikosanalyysin toteuttamiseen käytettäviin järjestelmiin.

Suomi pitää tärkeänä sitä, ettei kiellettyihin tekoälykäytänteisiin kuuluisi luonnollisia henkilöitä koskevien riskiarviointien tai data-analyysien teko lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tekoälyn avulla perustuen henkilön liikkumistietoihin. Lisäksi Suomi pyrkii ensisijaisesti siihen, et-

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2023 vp

teivät 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 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 biometrinen etätunnistusjärjestelmien käyttö tallenteiden tai muun kertyneen materiaalin perusteella tulisi olla lähtökohtaisesti sallittua lainvalvontaviranomaisille esimerkiksi tiettyihin valvonnan, rikostorjunnan ja -tutinnan, sekä lupahallinnon käytötapauksiin ilman erillistä tuomioistuimelta haettavaa päätöstä. Tekoälyavusteisen biometrisen etätunnistamisen sallimista tulee arvioida kuitenkin perustuslain, tietosuojasääntelyn ja perusoikeuskirjan asettamien reunaehtojen perusteella. Suomen mukaan neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että viranomaisen luvanantamismenettelystä tekoälyn käyttöön biometrisessä etätunnistamisessa ei muodostuisi hallinnollisesti liian raskasta, jolloin riskinä on viivytykset luvan saamisessa. Suomi pitää tärkeänä, ettei asetusehdotus aseta kohtuuttomia esteitä tekoälyn hyödyntämiselle tullivalvonnassa esimerkiksi riskianalyysien teossa.

Suomi pyrkii siihen, että yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä koskeva lainsäädäntökehys olisi mahdollisimman selkeä ja teknologianeutraali. Suomen mukaan neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että sekä perustamalleja ja yleiskäyttöisiä tekoälyjärjestelmiä koskisi mahdollisimman yhtenäinen sääntely sen sijaan, että asetuksessa luotaisiin erillinen perustamalleihin keskittyvä sääntely. Suomi kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan parlamentti ehdottaa perustamallien tarjoajille asetettavan merkittävästi uusia velvoitteita. Suomi pitää tarpeellisena arvioida, tulisiko perustamallien tarjoajille asetettavissa velvollisuuksissa huomioida paremmin mallien aiheuttamat riskit käytötapauksen mukaan. Euroopan parlamentin muutosehdotuksella perustamallien tarjoajille voitaisiin asettaa esimerkiksi velvollisuus julkaista tiivistelmä perustamallin kouluttamiseen käytetystä datasta, joka on suojattu tekijänoikeuksilla. Suomen mukaan kyseisen velvollisuuden suhdetta ja vaikutuksia voimassa olevaan tekijänoikeuksia koskevaan sääntelyyn tulisi arvioida tarkemmin huomioiden lähtökohta, että tekijänoikeuslainsäädäntö soveltuu tekoälyjärjestelmiin. Suomi pitää tärkeänä, että järjestelmien tarjoajien olisi mahdollista toteuttaa kyseinen velvoite käytännössä, eikä velvoitteen täyttäminen olisi kohtuuttoman raskasta järjestelmien tarjoajille.

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti varauksellisesti siihen, että tekoälyasetuksessa asetettaisiin kaipa-alaista sääntelyä yksipuolisesti asetettujen sopimusehtojen kohtuuttomuudesta Euroopan parlamentin ehdotuksen mukaisesti. Ehdotetun sääntelyn kohdentuminen on epäselvää, ja sitä olisi syytä neuvottelujen kuluessa selkeyttää. Ehdotettua sääntelyä tulisi myös arvioida sopimusvapauden toteutumisen, yritysten välisen kilpailun ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Jos asetusehdotukseen sisällytetään sääntelyä kyseisistä sopimusehdoista, sääntelyn tulisi vastata rakenteeltaan mahdollisimman paljon kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annettua neuvoston direktiiviä 93/13/ETY, jonka mukaisesti yksittäisiä sopimusehtoja ei määritellä laissa kaikissa tapauksissa kohtuuttomiksi, vaan sopimusehdon kohtuuttomuutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon kaikki tapaukseen liittyvät olosuhteet. Suomi katsoo, että ehdotettua sopimusehtoja koskevaa sääntelyä tulee tarkentaa esimerkiksi niiden tilanteiden osalta, joissa sopimussopuo-

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2023 vp

let katsotaan neuvotteluvoimaltaan tasavahvuiksi. Suomi suhtautuu varauksellisesti siihen, että asetuksen sääntely vaikuttaisi taannehtivasti voimassaoleviin sopimuksiin. Neuvotteluissa tulisi täsmentää, mitkä ovat asetuksen oikeusvaikutukset voimassaoleviin sopimuksiin.

Suomi suhtautuu lähtökohtaisesti varauksellisesti Euroopan parlamentin ehdotukseen siitä, että korkean riskin tekoälyjärjestelmiä koskeva rekisteröintivelvoite EU:n julkiseen tietokantaan kattaa myös lainvalvonnan, maahanmuuton ja rajavalvonnan sektorit sekä kriittisen infrastruktuurin turvallisuuskomponentit. Jos rekisteröintivelvoite koskisi kuitenkin kyseisillä sektoreilla käytettäviä järjestelmiä, rekisteröitävien tietojen ei tulisi vaarantaa järjestelmiä koskevien sensitiivisten tietojen paljastumista. Tämä voisi edellyttää järjestelmistä rekisteröitävien tietojen kaventamista.

Suomen mukaan neuvottelujen edetessä tulisi tarkentaa, mitkä julkisten palveluiden ja etuuksien myöntämisessä käytettävät tekoälyjärjestelmät luokitellaan korkean riskin tekoälyjärjestelmiksi. Asetusehdotuksessa on epäselvää, kuuluisivatko esimerkiksi lakisääteisten vakuutusten toimeenpanoon liittyvät tekoälyjärjestelmät korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen. Suomen mukaan edustajakannedirektiivin soveltamisalaan voitaisiin lisätä tekoälyasetuksesta ne säännökset, joilla on merkitystä kuluttajien yhteisten etujen suojaamisen kannalta. Jos tekoälyasetus lisätsäisiin ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaan, Suomi kiinnittää huomiota siihen, että tekoälyasetuksen soveltamisala on ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalaa huomattavasti laajempi, mikä voi laajentaa direktiivin soveltamisalaa ennakoimattomalla tavalla. Tämän vuoksi Suomi katsoo tarpeelliseksi arvioida ilmoittajansuojeludirektiivin soveltamisalan laajennuksen vaikutuksia jatkokäsittelyssä.

Suomen mukaan neuvottelujen kuluessa tulisi arvioida, tulisiko avoimen lähdekoodin avulla kehitettyjen tekoälyjärjestelmien kuulua asetuksen soveltamisalaan tietyissä tilanteissa, esimerkiksi jos kyseisiä järjestelmiä hyödynnetään osana korkean riskin tekoälyjärjestelmää. Jos avoimen lähdekoodin lisenssein tarjottuja tekoälyjärjestelmiä käytetään esimerkiksi korkean riskin käyttötarkoituksissa, niiden markkinoille saattaminen tai käyttöönotto voi mahdollisesti aiheuttaa uhkia perusoikeuksien toteutumiselle. Suomen mukaan avointa lähdekoodia koskevaa soveltamisalapoikkeusta tulisi myös arvioida ja täsmentää suhteessa ehdotettuihin muutoksiin siitä, että tekoälyjärjestelmiä koskeva tieteellinen tutkimus- ja kehitystoiminta jää lähtökohtaisesti asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Euroopan parlamentti ehdottaa sääntelyä yleisistä periaatteista, joita sovellettaisiin kaikkiin tekoälyjärjestelmiin, sekä toimenpiteitä tekoälyn ymmärryksen kasvattamisesta esimerkiksi henkilöstön koulutuksen avulla. Jos asetusehdotukseen sisällytetään kyseistä sääntelyä, neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että kyseinen sääntely toisi aitoa lisäarvoa esimerkiksi tekoälyjärjestelmien turvallisuuden kehittämiseksi ja käytölle eikä asettaisi kohtuuttomia velvoitteita eri toimijoille. Lisäksi Suomi kiinnittää huomiota OECD:n tekoälyä koskeviin periaatteisiin¹ sekä muihin tekoälyn käytöstä tehtyihin linjauksiin ja suosituksiin.

Suomi kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan parlamentti ehdottaa muutoksia säännöksiin koskien tekoälyasetusta valvovia viranomaisia. Suomen mukaan neuvotteluiden kuluessa tulisi

¹ OECD, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2023 vp

arvioida, tulisiko asetusehdotuksessa jättää lisää liikkumavaraa kansallisten viranomaisten tehtävien järjestämiseen huomioiden jäsenvaltioiden viranomaisten nykyiset tehtävät ja hallinnolliset rakenteet. Jos asetusehdotukseen sisällytetään Euroopan parlamentin ehdotuksen mukaisesti sääntelyä viranomaisten välisistä yhteistutkinnoista unionin laajuisissa asetuksen rikkomusten tilanteissa, Suomen mukaan tulisi pyrkiä selkeyttämään viranomaisten toimivallan sisältöä sekä mahdollistamaan tarvittaessa kansallinen liikkumavara tutkinnan järjestämiseen.

Jos asetukseen sisällytetään Euroopan parlamentin ehdottamaa sääntelyä oikeussuojakeinoista, Suomi pitää tarpeellisena arvioida neuvottelujen kuluessa ehdotetun sääntelyn yhteensopivuutta suhteessa kansallisiin oikeussuojakeinoihin ja niitä koskeviin menettelyihin. Lisäksi Suomen mukaan ehdotetun sääntelyn suhdetta nykyisiin käytössä oleviin markkinavalvonnassa käytettäviin oikeussuojakeinoihin, kuten viranomaiselle tehtävään ilmoitukseen, tulisi arvioida tarkemmin. Johtuen Suomen laillisuusvalvonnan erityispiirteistä Suomi suhtautuu kriittisesti kansalliseen tuomioistuimelle tehtäviin valituksiin tilanteissa, joissa kansallinen viranomainen viivästyy päätöksenteossa tai muiden toimenpiteiden suorittamisessa. Suomen mukaan Euroopan parlamentin ehdottamaa sääntelyä henkilön oikeudesta saada selvitys tekoälyjärjestelmän merkityksestä päätöksentekoprosessissa on arvioitava tarkemmin suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen ja minimoida mahdollisen päällekkäisen sääntelyn vaikutukset. Suomi katsoo, että asetuksessa tulisi varmistaa riittävä siirtymäaika asetuksen täytäntöönpanolle koskien esimerkiksi valvovien viranomaisten nimeämistä jäsenvaltioissa sekä eri toimijoiden toiminnan mukauttamista asetuksen vaatimuksiin. Suomi kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan parlamentin ehdottama kolmen kuukauden määräaika kansallisen valvovan viranomaisen nimeämiseen on lyhyt ottaen huomioon tarpeen muuttaa kansallista lainsäädäntöä valvovien viranomaisten tehtävistä. Kyseisen ehdotetun määräajan suhdetta asetuksen täytäntöönpanoa koskeviin siirtymäaikasäännöksiin tulisi myös täsmentää neuvotteluiden kuluessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Perustuslakivaliokunnassa nyt käsiteltävänä oleva jatkokirjelmä koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (KOM(2021) 206 lopullinen, jäljempänä tekoälyasetus), jota koskevan kantansa Euroopan parlamentti vahvisti täysistunnossaan 14.6.2023. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut komission ehdotusta U-kirjelmästä U 28/2021 vp antamassaan lausunnossa PeVL 37/2021 vp. Valtioneuvosto on sittemmin antanut eduskunnalle jatkokirjelmän UJ 29/2022 vp, jossa käsitellään mm. alkuperäisen kirjelmän mukaisesta ehdotuksesta poikkeavia ehdotuksia sääntelyn soveltamisalaksi ja tekoälyn määritelmäksi.

(2) Perustuslakivaliokunta piti arvioidessaan alkuperäistä kirjelmää tekoälyä nopeasti kehittyvänä teknologiaperheenä, joka voi myötävaikuttaa monenlaisiin taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin etuihin kaikilla toimialoilla ja sosiaalisessa toiminnassa ja jota koskevalla sääntelyllä on vaikutuksia moniin perusoikeuksiin ja merkittäviä vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön (PeVL 37/2021 vp, kappaleet 6—8).

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2023 vp

(3) Tekoölyasetuksen perusratkaisuna on riskiperustainen ja käyttötapauskohtainen lähestymistapa, jossa tekoölyn sovellustilanteet luokitellaan käyttötarkoituksen pohjalta kiellettyihin käyttötarkoituksiin, korkean riskin käyttötarkoituksiin, matalan riskin käyttötarkoituksiin ja minimaalisen tai olemattoman riskin käyttötarkoituksiin. Sen tavoitteena on yhtäältä edistää tekoölyyn liittyviä kaupallisia intressejä, toisaalta turvata perus- ja ihmisoikeuksia tekoölyn käytössä. Tekoölyasetus on muodollisesti luonteeltaan lähinnä EU:n riskiperusteista tuoteturvallisuussäntelyä (ks. myös PeVL 37/2021 vp, kappale 5).

(4) Perustuslakivaliokunnan tuolloisen arvion mukaan tekoölyasetuksella on vaikutuksia moniin perusoikeuksiin ja merkittäviä vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön (PeVL 37/2021 vp, kappale 6). Valiokunta arvioi tuolloin, että ehdotettu tekoölyasetus vaikuttaa tulevaisuuden yhteiskuntaan perustavanlaatuisella tavalla, eikä sitä voi pitää yksin tuoteturvallisuutta koskevana lainsäädäntönä. Valiokunta painotti, että tekoölyasetuksen oikeusvaikutukset ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta tuolloin arvioidussa kirjelmässäänkin kuvatuin tavoin erittäin merkittäviä (PeVL 37/2021 vp, kappale 8).

(5) Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin nimenomaisesti huomiota myös siihen, että asiassa on kyse kansalliseen oikeuteen nähden etusijan saavan EU-asetuksen valmistelusta (PeVL 37/2021 vp, kappale 7). Valiokunnan mukaan on ollut selvää, että voimassa olevan EU-lainsäädännön etusijan perusteella ei EU-lainsäädännön valmistelun yhteydessä voi sivuuttaa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä näkökohtia, vaan valiokunta on arvioinut EU-oikeuden lainsäädäntö- ja sopimushankkeita perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kiinnittämällä valtioneuvoston huomiota valmistelussa myös merkitykselliseen tuomioistuinkäytäntöön (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 4—5, PeVL 28/2016 vp, s. 5—6, PeVL 20/2016 vp, s. 4—5).

(6) Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti painottanut yleisesti sen varmistamista, että EU-oikeuden asetusehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa (PeVL 13/2017 vp, s. 5). Valiokunnan lausuntokäytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat olleet merkityksellisiä myös EU-säätelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitattut lausunnot). Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp). Valiokunta on vakiintuneesti todennut myös, että perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 2/2021 vp, kappale 3, PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5). Valiokunta painotti, että tekoölyasetusta koskevaa ehdotusta on siten valmisteluvaiheessa arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta, tarvittaessa myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen (PeVL 37/2021 vp, kappale 9).

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan nimenomaista huomiota kahden toisinaan vastakkaisen intressin turvaamiseksi laadittavan säätelyn mahdolliseen ongelmallisuuteen suhteellisuusvaatimuksen kannalta ja kiinnitti siten erityistä huomiota yhdenvertaisuuteen, yksityiselämän suojaan, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin sekä elinkeinovapauteen (PeVL 37/2021 vp, kappale 13). Valiokunta piti esimerkiksi elinkeinovapauden kannalta merkitykselli-

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2023 vp

senä, että asetuksessa säädettävät tuoteturvallisuusvaatimukset eivät saa asettaa esimerkiksi liiallisia markkinoilletulon esteitä taikka suhteetonta hallinnollista taakkaa tekoälyjärjestelmien tuottajille (PeVL 37/2021 vp, kappale 14).

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös kansalliseen liikkumavaraan. Valiokunta katsoi asetuksen jatkovalmistelussa olevan olennaista perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja oikeusturvan turvaamiseksi varmistaa, että sääntely mahdollistaa julkisen sektorin tekoälyjärjestelmien kansallisen, asetuksessa säädettyä vähimmäistasoa pidemmälle menevän sääntelyn (PeVL 37/2021 vp, kappale 25), ja että hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara erityisesti sen huomioimiseksi, että Suomessa ei määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille (PeVL 37/2021 vp, kappale 40).

(9) Perustuslakivaliokunta arvioi myös tekoälyasetuksen 70 artiklassa säädettyä eräiden tietojen ja datan luottamuksellisuutta. Valiokunta katsoi, että perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen johdosta sääntelyä oli mm. tältä osin täsmennettävä olennaisesti ja rajattava vain välttämättömään (PeVL 37/2021 vp, kappale 30).

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös komissiolle ehdotettuun laajaan toimivaltaan antaa delegoituja säädöksiä määräämättömäksi ajaksi asetuksen liitteiden muuttamiseksi ja edellytti sääntelyä täsmennettävän jatkovalmistelussa (PeVL 37/2021 vp, kappale 42).

(11) Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä tuli arvioida kokonaisuutena mm. EU-lainsäädännön laadun, selkeyden ja toimivuuden kannalta viitaten suhteeseen henkilötietojen suojaa koskevaan sääntelyyn sekä mm. korkean riskin kategoriaan kuuluviin tekoälyjärjestelmiin, jotka ovat merkityksellisiä yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kannalta, kuten biometriseen tunnistukseen tai henkilöiden luokitteluun liittyvät järjestelmät (PeVL 37/2021 vp, kappaleet 26—27). Valiokunta arvioi mm. tuolloin ehdotettujen etätunnistuksen kiellosta tehtävien poikkeusten perusteluja voitavan lainvalvonnan kannalta pitää sinänsä varsin painavina, kun lisäksi otettiin huomioon, että etätunnistuksen tarkoituksena oli myös suojata henkilökohtaista turvallisuutta ja sitä tukevan lainvalvonnan edellytyksiä, ja niiden käyttöalaa oli säännösehdotuksessa pyritty rajoittamaan yksityiselämän suojan kannalta. Valiokunta kiinnitti tältä osin valtioneuvoston huomiota jatkovalmistelussa myös Euroopan tietosuojaneuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun antamassa lausunnossa (18.6.2021) tarkasteltuihin poikkeusten soveltamiseen liittyviin merkittäviin riskeihin ja peruuttamattomiin vaikutuksiin yksityiselämän suojan ja oikeuden anonymiteettiin kannalta (PeVL 37/2021 vp, kappale 28).

(12) Perustuslakivaliokunta kiinnitti myös laajasti huomiota ehdotettuun seuraamusmaksusääntelyyn erityisesti valiokunnan ns. blankorangaistusta koskevan käytännön näkökulmasta ja painotti tarvetta kiinnittää erityistä huomiota seuraamussääntelyn täsmentämiseen jatkovalmistelussa (PeVL 37/2021 vp, kappale 36) sekä korostuneeseen oikeusturvan tarpeeseen. Valiokunta kiinnittää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta huomiota myös asetuksen sisältöön suhteessa seuraamusmaksusääntelyyn (PeVL 37/2021 vp, kappale 33). Valiokunta korosti myös kansallisen liikkumavaran tarvetta sekä erityistä huomiota tarpeeseen sovittaa tekoälyasetuksen sääntely tältäkin osin yhteen tietosuoja-asetuksen sääntelyn kanssa (PeVL 37/2021 vp, kappale 38).

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2023 vp

(13) Perustuslakivaliokunta arvioi, että perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta keskeisimmät ongelmat tekoälyn käytössä ja sen sääntelyssä liittyvät kuitenkin erityisesti yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoihin sekä oikeusturvaan. Valiokunnan mukaan tekoälyn käytöllä voi sinänsä olla sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia niin yhdenvertaisuuteen kuin oikeusturvaankin (PeVL 37/2021 vp, kappale 15). Valiokunta katsoi tämän johdosta, että syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden vaatimusten toteutumista tulisi kuitenkin jatkovalmistelussa arvioida systemaattisemmin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, kuten lapsien ja vammaisten henkilöiden, kannalta kiinnittäen huomiota myös asetusehdotuksen suhteeseen voimassa olevaan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyyn unionissa ja Suomessa sekä niiden valvontamekanismeihin (PeVL 37/2021 vp, kappale 17) sekä tekoälyn käyttöön mahdollisesti liittyvän profiloinnin ongelmallisuuteen sanottujen normien kannalta (PeVL 37/2021 vp, kappale 18).

Eduskunnan tiedonsaantioikeus

(14) Perustuslakivaliokunta kiinnitti arvioidessaan komission tekoälyasetusehdotuksesta laadittua kirjelmää erityistä huomiota siihen, että valiokunnan vakiintuneessa käytännössä sanotun mukaisesti eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet on turvattava asianmukaisesti (PeVL 37/2021 vp, kappale 10, ks. myös PeVL 2/2023 vp, kappaleet 9—15 ja esim. PeVL 29/2021 vp, kappale 4, PeVL 49/2010 vp). Valiokunnan mukaan asian tuolloisessa käsittelyvaiheessa oli odotettavissa, että näin merkittävään sääntelyehdotukseen kohdistuu jatkovalmistelussa vielä useita muutoksia. Valiokunta ei sanotun johdosta pyrkinyt vielä käsittelyn tuossa vaiheessa käsittelemään kaikkia sääntelyn yksityiskohtia, vaan viittasi siihen, että asetusehdotukseen liittyi vielä monelta osin laajaakin selvittämistä vaativia, perus- ja ihmisoikeuksien kannalta olennaisia kysymyksiä. Valiokunta kiinnitti tämän vuoksi valtioneuvoston huomiota eduskunnan riittävään ja ajantasaiseen informoimiseen perustuslain mukaisella menettelyllä edelleen käsillä olevan asetusehdotuksen jatkovalmistelussa (PeVL 37/2021 vp, kappaleet 10 ja 11). Valiokunta pitää erittäin valitettavana, että sanottu ei vaikuta ohjanneen valtioneuvoston menettelyä asiassa.

(15) Nyt arvioitavassa jatkokirjelmässä selostetaan joitakin asetusehdotukseen sen jatkokäsittelyssä, erityisesti Euroopan parlamentissa, tehtyjä muutoksia. Samalla jatkokirjelmässä täsmennetään joiltakin osin valtioneuvoston kantaa asetusehdotukseen tehtyihin muutoksiin. Jatkokirjelmässä ei kuitenkaan 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. Sääntelyn arviointi perusoikeuksien näkökulmasta on verraten pinnallista ja valtioneuvoston kanta jää monelta keskeiseltä osin täysin avoimeksi. Useat säännösehdotukset ja niitä koskeva valtioneuvoston kannanmuodostus edellyttäisivät asian perusteellisempaa tarkastelua kansallisen perustuslain, EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Kirjelmään sisältyy perustuslain kannalta merkittäviä kantoja esimerkiksi tekoälyn käyttöä lainvalvontatarkoituksissa koskevasta sääntelystä, jota tulisi arvioida huolellisesti aiemmassa lausunnossa tarkoitettulla tavalla perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta, tarvittaessa myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen (PeVL 37/2021 vp, kappale 9). Olennaista on, että jatkokirjelmässä ei myöskään selvite-

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2023 vp

tä, millä tavoin perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa erityisesti korostamia valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia on otettu huomioon. Valiokunta painottaa, että sen lausunnoista ilmenevät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset tulee huomioida nyt käsittelyn pohjana olevaa kirjelmää paremmin valtioneuvoston kannan muodostuksessa (ks. myös PeVL 2/2023 vp, kappale 13).

(16) Perustuslakivaliokunta on pitänyt sille perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta erityisen ongelmallisena perustuslain 96 §:ssä tarkoitetun asian johdosta eduskunnalle toimitetun kirjelmän puutteellisuutta asiakokonaisuuksien perus- ja ihmisoikeuksien arvioinnin kannalta erityisesti silloin, kun sääntelykohde on ilmeisen perusoikeus- ja ihmisoikeusherkkää (PeVL 2/2023 vp, kappale 10, ks. myös PeVL 14/2017 vp, s. 7 ja esim. PeVL 33/2016 vp).

(17) Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiakokonaisuuksien perus- ja ihmisoikeuksien arvioinnin asianmukaisuuteen kirjelmässä erityisesti, kun kyse on nyt käsillä olevan kaltaisesta, ilmeisen perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelystä. Valiokunnan mielestä nyt kirjelmässä esitetty ei tarjoa riittävästi tietoa valtioneuvoston kantaan yhtymisen arviointiin. Valiokunnan käsityksen mukaan asetukseen liittyy kuitenkin edelleen merkittäviä jatkovalmistelu- ja täsmennystarpeita. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota eduskunnan riittävään ja ajantasaiseen informoimiseen perustuslain mukaisella menettelyllä edelleen käsillä olevan asetusehdotuksen jatkovalmistelussa. Perustuslain 96 §:ssä tarkoitettujen EU-asioiden käsittelylle on eduskunnassa varattava jatkossa riittävä aika.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se kiinnittää valtioneuvoston huomiota lausunnossa mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Valiokunnan lausunto PeVL 4/2023 vp

Helsingissä 27.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen