

Olli Mäenpää
10.9.2021

Lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on pyytänyt kiinnittämään huomiota erityisesti lakivaliokunnan toimialaan liittyviin kysymyksiin ja sääntelyyn koskien lainvalvontatarkoituksia sekä seuraamuksia.

Asetusehdotuksen tarkoituksena on edistää terveyden ja turvallisuuden sekä perusoikeuksien ja -vapauksien ja erityisesti henkilötietojen korkean tason suojelua tekoälyn käytössä. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on määritellä edellytykset tekoälyn käyttöönotolle ja käyttämiselle tavalla, joka parantaa sisämarkkinoiden toimintaa ja sopii yhteen unionin muun lainsäädännön kanssa.

Sääntelyn tavoitteiden kannalta ehdotusta voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon tekoälyn käytön yleisyys, erityinen luonne ja välttämätön merkitys kaikilla yhteiskunnan toiminnan aloilla. On ilmeistä, että yksittäisillä kansallisen tason lainsäädäntötoimilla ei pystytä tehokkaasti varmistamaan unionin kansalaisten ja yritysten turvallisuutta ja yhdenmukaista oikeuksien suojelua tekoälyä käytettäessä. Tämä perustelee unionin tasoisella asetuksella toteutettavaa tekoälyn käytön edellytysten yhdenmukaistamista turvaamalla samalla perusoikeudet ja varmistamalla turvallinen tekoälyn käyttö.

Oikeusturva

Asetusehdotuksen soveltaminen ja toimeenpano tapahtuisivat jäsenvaltion menettelylainsäädännön mukaisesti. Myös oikeusturvamenettelyt määräytyisivät vastaavasti kansallisen lainsäädännön mukaan. Tätä lähtökohtaa voidaan pitää asianmukaisena hyvän hallinnon vaatimusten ja oikeusturvan takeiden kannalta.

Lähtökohtana asetusehdotuksen 5(3) artiklan mukaan on, että biometrisen etätunnistusjärjestelmän yksittäinen käyttö lainvalvontatarkoituksessa julkisissa tiloissa edellyttää jäsenvaltion oikeusviranomaisen tai riippumattoman hallintoviranomaisen myöntämää ennakkolupaa, joka annetaan perustellusta pyynnöstä ja kansallisen lainsäädännön yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Tällainen viranomaisen saa myöntää luvan ainoastaan, jos se katsoo sille esitettyjen objektiiv-

visten todisteiden tai selkeiden seikkojen perusteella, että kyseessä oleva reaaliaikaisen biometrisen etätunnistusjärjestelmän käyttö on välttämätöntä ja oikeasuhteista asetuksen mukaisen poikkeusperusteen ja pyynnössä yksilöidyn tavoitteen saavuttamiseksi. Sääntelyn voidaan katsoa vahvistavan yksilön oikeusturvaa yksityisyyden suojan ja henkilökohtaisen vapauden kannalta erityisen riskialttiissa päätöksenteossa.

Asetusehdotuksen lähtökohtana on, että muutoksenhaku sen nojalla tehtyihin päätöksiin määräytyy jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Tältä osin muutoksenhakuun sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa annettua lakia, jonka voidaan arvioida takaavan riittävän oikeusturvan. Erikseen edellytetään lisäksi asetusehdotuksen 45 artiklassa, että ilmoitettujen laitosten päätöksiä koskeva muutoksenhakumenettely on niiden osapuolten käytettävissä, joiden oikeutettua etua päätös koskee. Oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 §:n 1 kohdan, 6 ja 7 § määrittelevät asianmukaisesti tällaisen muutoksenhakuoikeuden.

Oikeusturvan kannalta voidaan pitää tärkeänä myös asetusehdotuksen 33 artiklan sisältämää sääntelyä, jonka mukaan suuririskisen tekoälyjärjestelmän vaatimustenmukaisuuden tarkastustehtävä kuuluu ns. ilmoitetuille laitoksille, joiden on oltava organisaatioltaan ja toiminnaltaan sellaisia, että niiden toimien riippumattomuus, objektiivisuus ja puolueettomuus on turvattu.

Seuraamukset

Asetusehdotuksen 71(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Niissä on otettava erityisesti huomioon pienimuotoisten tarjoajien ja toiminnan aloittamisen edut sekä niiden taloudellinen elinkelpoisuus. Asetusehdotus ei nimenomaisesti määrittele, minkälaisia seuraamuksia sen rikkomisesta on määrättävä, joten periaatteessa ainakin rikosoikeudelliset rangaistukset ja hallinnolliset rangaistusseuraamukset olisivat mahdollisia. Asetusehdotuksen teksti on kuitenkin muotoiltu ensisijaisesti seuraamusmaksuina määrättäviä hallinnollisia rangaistusseuraamuksia ("hallinnollinen sakko") painottavasti. Käytännössä tämä seuraamustyyppi olisi Suomen lainsäädännön kannalta johdonmukainen ja asetusehdotuksen edellyttämällä tavalla riittävän tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava. Vastaavanlainen seuraamus kohdistuu muun muassa tietosuojasetuksen ja kilpailuasetuksen rikkomiseen.

Jäsenvaltio voisi asetusehdotuksen 71 artiklan mukaan määrätä hallinnollisia sakkoja enintään 30 miljoonaa euroa tai, jos rikkoja on yritys, enintään 6 prosenttia edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi on suurempi. Vaatimusten tai velvoitteiden noudattamatta jättämisestä voitaisiin tietyin ehdoin soveltaa hallinnollisia sakkoja enintään 20 miljoonaa euroa, tai jos rikoksentehtäjä on yritys, enintään 4% edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi on korkeampi. Virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen toimittamisesta

ilmoitetuille laitoksille tai kansallisille toimivaltaisille viranomaisille voitaisiin määrätä sakkoja enintään 10 miljoonaa euroa, tai jos rikoksentekijä on yritys, enintään 2 % edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta liikevaihdosta sen mukaan, kumpi on suurempi.

Seuraamusten enimmäismääriä voidaan pitää varsin ankarina, mutta asetusehdotuksen 71 artiklan 6 kohta edellyttää yksittäistapauksellista arviointia, jossa on otettava huomioon muun muassa rikkomisen ja sen seurausten luonne, vakavuus ja kesto, aikaisemmat rikkomukset ja markkinaosuus. Seuraamusharkintaa on näissä puitteissa toteutettava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, ja sääntely mahdollistaa myös syyksiluettavuuden tapauskohtaisen arvioinnin. Muun muassa näiden vaatimusten noudattamista on pidetty perustuslain kannalta tärkeinä hallinnollisten rangaistusseuraamusten sääntelyssä ja soveltamisessa.

Asetusehdotuksen 71 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltion harkintavaltaan kuuluu, voidaanko viranomaisille ja julkishallinnon elimille määrätä hallinnollisia rangaistusseuraamuksia. Kansallisessa lainsäädännössä on tältä osin paikallaan ottaa huomioon tietosuoja-asetuksen sisältämän vastaavan sisältöiseen sääntelyyn perustuva lainsäädäntöratkaisu ja sen perustelut. Tekoälyn erityispiirteet ja käyttö julkisella sektorilla ovat tältä kannalta niin ikään olennaisia.

Rangaistusvastuun määrittelyn perusteiden kannalta on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistavuuden perusteiden sääntelyä ennustettavalla tavalla niin, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa. Tältä osin hallinnollisen rangaistusseuraamuksen perusteiden määrittely asetusehdotuksen 71 artiklan 4 kohdassa on varsin yleisellä tasolla, sillä ankara, enintään 20 miljoonan euron seuraamusmaksu voitaisiin määrätä sillä varsin avoimella ja laajalla perusteella, että ”tekoälyjärjestelmä ei täytä tämän asetuksen mukaisia vaatimuksia ja velvoitteita”. Seuraamuksen perusteiden sääntelyä olisi perusteltua täsmentää ainakin tältä osin.

Erityisesti hallinnollista rangaistusseuraamusta koskeva päätösvalta tulee perustuslain mukaan säätää riippumattomalle ja monijäseniselle toimielimelle, jonka päätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä edellyttää lainsäädäntöä, jolla määritellään toimivaltainen riippumaton viranomainen, sen tarkemmat tehtävät ja toimivaltuudet. Lainsäädännön mallina voidaan näiltä osin käyttää muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen kansallista toimeenpanoa määrittelevää lainsäädäntöä.

Tekoälyn käyttö lainvalvonnassa

Biometriset etätunnistusjärjestelmät

Asetusehdotuksen 5 artikla määrittelee kielletyt tekoälykäytännöt. Niihin kuuluisi myös reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttö lainvalvontatarkoituksiin julkisesti käytettävissä olevissa tiloissa. Poikkeuksen muodostaisivat kuitenkin tietyissä tilanteissa rikoksen uhrien ja kadonneiden lasten kohdennettu

etsiminen, luonnollisten henkilöiden elämään tai fyysiseen turvallisuuteen kohdistuvan erityisen, merkittävän ja välittömän uhan tai terrori-iskun estäminen ja rikoksentekijän tai epäillyn rikoksentekijän paikantaminen, tunnistaminen ja syyt-teeseenpano, jos seuraamuksen enimmäisaika on vähintään kolme vuotta.

Perusteluna biometristen etätunnistusjärjestelmien lähtökohtaiseen kieltoon on asetusehdotuksen johdannon mukaan lähinnä se, että tällaista etätunnistusta julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksessa pidetään erityisen vakavana puuttumisena sen kohteena olevien henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin. Se voi vaikuttaa suuren väestöosan yksityiselämään, synnyttää tunteen jatkuvasta valvonnasta ja estää välillisesti kokoontumisvapauden ja muiden perusoikeuksien käyttämisen (kohta 18). Toisaalta lainvalvonnan edellytysten turvaamiseksi sallittua etätunnistuksen käyttöalaa voidaan pitää ehdottoman välttämättömänä sellaisen tärkeän yleisen edun saavuttamiseksi, jonka merkitys on riskejä suurempi (kohta 19). Etätunnistuksen kiellon ja siitä tehtävien poikkeusten perusteluja voidaan lainvalvonnan kannalta pitää painavina ja hyväksyttävinä.

Korkean riskin tekoälyjärjestelmät

Asetusehdotuksen mukaan korkean riskin tekoälyjärjestelmiin ("suuririskinen tekoälyjärjestelmä") kuuluvat liitteen III mukaan myös monet julkisessa hallinnossa käytettävät tekoälyjärjestelmät, joita käytetään muun muassa lainvalvonnassa, maahanmuutossa, oikeudenhoidossa. Tällaisiin tekoälyjärjestelmiin kohdistuvat etenkin asetusehdotuksen 2 luvussa määritellyt erityisvaatimukset, mutta niiden käyttö ei sinänsä olisi kiellettyä. Asetusehdotukseen sisältyvät erityisvaatimukset määrittelevät muun muassa tietoaaineistojen laatuvaatimuksia, läpinäkyvyyttä, turvallisuutta ja ihmisen valvontaa. Ehdotuksen mukaista erityistä sääntelyä voidaan näiltä osin pitää välttämättömänä ja asianmukaisena.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta asetusehdotukseen on lähtökohtaisesti myönteinen. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin perustellusti, että hallinnollisia sanktioita koskevaa ehdotusta on arvioitava siinä valossa, että sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Paikallaan on myös se, että ehdotetun seuraamusjärjestelmän suhdetta muuhun lainsäädäntöön, mukaan lukien erityisesti EU:n yleiseen tietosuojasetukseen perustuvaan seuraamuksia koskevaan sääntelyyn, arvioidaan vielä neuvottelujen aikana tarkemmin. Kansallisten viranomais-ten osalta on lisäksi syytä varmistaa riittävän sääntelyliikkumavaran säilyminen.