

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Julkisoikeus

LsN Niklas Vainio

Lausunto

8.9.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Asetusehdotuksen lähtökohdista ja soveltamisalasta

U-kirjelmä koskee Euroopan komission ehdotusta tekoälyä koskevaksi asetukseksi. Oikeusministeriö on osallistunut kirjelmän laatimiseen.

Kuten U-kirjelmästä (s. 17–21) ilmenee, ehdotetulla sääntelyllä olisi merkitystä useiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Sääntelyllä hallittaisiin muun muassa yhdenvertaisuuteen ja henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Ehdotuksen lähtökohtana on tekoälytuotteiden jakaminen kiellettyihin, suuririskisiin ja matalan riskin järjestelmiin. Riskitaso määrittyisi sen mukaan, käytetäänkö tekoälytuotetta asetuksessa luetellussa käyttöyhteydessä.

Asetuksen soveltamisala määräytyisi suurelta osin asetuksen liitteen I tekoälymääritelmän ja liitteen III käyttötapausluettelon perusteella. Tekoälymääritelmä perustuu yleisluontoiselle tekniselle luettelolle, jota olisi syytä

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

edelleen tarkentaa. Esimerkiksi I liitteen b-kohdan ”Logiikkaan ja tietämykseen perustuvat lähestymistavat” jättää epäselväksi, kuuluvatko tavanomaiset ns. päätösaunomaatiojärjestelmät asetuksen soveltamisalaan. Tällä on suuri merkitys hallinnossa tällä hetkellä käytettävien järjestelmien kannalta (muun muassa Kansaneläkelaitos ja Verohallinto).

Asetusehdotuksen perusratkaisu toteuttaa suhteellisuusperiaatetta ja on siten oikeansuuntainen. Perus- ja ihmisoikeussuojan toteutumisen kannalta on kuitenkin ensisijaisen tärkeää, että mahdollisen sääntelyn soveltamisala on kattava ja määritelty selvästi.

Kielletyt käyttötilanteet

Ehdotuksen mukaan tietyt tekoälyyn perustuvat käytännöt kiellettäisiin (artikla 5). Kieltojen voi ainakin suurelta osin arvioida kohdistuvan käytäntöihin, jotka puuttuvat syvällisesti keskeisiin perusoikeuksiin, esimerkiksi itsemääräämisoikeuteen, syrjinnän kieltoon ja yksityiselämän suojaan.

Ehdotuksen mukaan biometrinen etätunnistus lainvalvontatarkoituksessa voitaisiin sallia kansallisella lailla. Etätunnistuksen käyttöön tulisi liittää vaatimus ennakollisesta luvasta, jonka antaisi oikeusviranomainen tai riippumaton hallintoviranomainen. Etätunnistuksen tulisi olla välttämätöntä ja oikeasuhteista jonkin asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetyn tavoitteen saavuttamiseksi ja sen käyttämiseen tulisi liittää välttämättömiä ja oikeasuhteisia suojatoimia ja edellytyksiä, erityisesti ajallisia, maantieteellisiä ja henkilötason rajoituksia. Tällaista lakia tulisi säätämisvaiheessa arvioida perustuslain kannalta (ks. muun muassa PeVL 18/2014 vp, s. 4–8).

Oikeusministeriö yhtyy U-kirjelmän näkemykseen siitä, että kiellettyjen tekoälyjärjestelmien määrittelyn asetuksessa on oltava selkeää, tarkkarajaista ja oikeasuhteista. Ehdotusta arvioitaessa on lisäksi syytä tiedostaa, että valitusta sääntelytekniikasta johtuen sääntelyn ulkopuolelle jäävät sellaiset muun muassa sosiaaliseen pisteytykseen liittyvät tilanteet, jotka muuten muistuttavat 5 artiklassa tarkoitettuja tilanteita, mutta joissa käytetty tekniikka ei vastaa asetuksessa käytettyä tekoälymääritelmää. Tämä

vaikuttaisi mahdolliselta ainakin 5 artiklan 1 kohdan a-c alakohtiin liittyen (esimerkiksi sosiaalinen pisteytys lienee mahdollista toteuttaa tavanomaisilla automaatiomenetelmillä). Nämäkään tilanteet eivät tosin jää täysin sääntelyn ulkopuolelle, vaan niitä olisi tarkasteltava muun muassa tietosuoja- ja yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Lopputuloksena kuitenkin olisi, että kahta samankaltaista tilannetta säänneltäisiin eri tavoin käytetystä teknologiasta riippuen. Muodostuuko tämä käytännössä ongelmaksi riippuu siitä, miten laveasti asetuksen tekoälymääritelmää tulkitaan.

Suuririskiset tilanteet

Suuririskisiin järjestelmiin liittyisi asetusehdotuksessa täsmennettyjä velvoitteita muun muassa laadunhallintaa, dokumentointia, rekisteröimistä ja vaatimuksenmukaisuuden arviointia koskien. Järjestelmän käyttäjillä, jollaisia olisivat esimerkiksi järjestelmää toiminnassaan käyttävät viranomaiset, olisi velvollisuus käyttää järjestelmiä käyttöohjeiden mukaisesti ja ilmoittaa havaituista riskeistä. Riskin toteutuessa järjestelmän käyttö olisi lopetettava.

Suuririskisten järjestelmien määrittely nojaa asetusehdotuksen liitteen III luetteloon. Luettelon mukaan suuririskisenä pidettäisiin muun muassa järjestelmiä, joiden tarkoituksena on luonnollisten henkilöiden biometrinen tunnistaminen ja luokittelu (kohta 1), olennaisten yksityisten palvelujen ja julkisten palvelujen ja etujen saatavuus ja käyttö (kohta 5), lainvalvonta (kohta 6), muuttoliikkeen hallinta, turvapaikka-asiat ja rajavalvonta (kohta 7) ja oikeudenhoito ja demokraattiset prosessit (kohta 8).

Luettelon kuhunkin kohtaan on sisällytetty tarkentava luettelo käyttötilanteista, mutta ei ole aivan selvää, onko luettelo tarkoitettu tyhjentäväksi. Luettelo tulisi selkiyttää esimerkiksi sen osalta, pidetäänkö suuririskisinä kaikkia olennaisten yksityisten palvelujen ja julkisten palvelujen ja etujen saatavuuteen ja käyttöön liittyviä järjestelmiä (kohta 5) vaiko vain järjestelmiä, jotka on nimenomaisesti kuvattu (esimerkiksi ”julkisen avun etuudet ja palvelut” 5 kohdan a alakohdassa). Jälkimmäinen tulkinta tarkoittaa, että esimerkiksi verotuksen toimittamisessa käytettävät tekoälyjärjestelmät

jäävät sääntelyn ulkopuolelle, vaikka niihin voi katsoa liittyvän samankaltainen riski kuin julkisten etuuksien ja palveluiden myöntämiseen.

Soveltamisalaan liittyy siten tietynlaista pistemäisyyttä ja ennakoimattomuutta. Tätä puutetta voi korjata jossain määrin ehdotettu 7 artikla, jolla komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säännöksiä liitteen III päivittämiseksi. Kuten U-kirjelmässä todetaan, korkean riskin käyttötapauksiin kohdennettavan sääntelyn soveltamisalan tulee olla selkeä, oikeasuhtainen ja perusteltu. Nämä tavoitteet pitäisi pyrkiä toteuttamaan jo perusasetuksessa.

Ehdotuksen mukaan suuririskisinä järjestelminä pidettäisiin eräitä luonnollisen henkilön luottoluokituksen järjestelmiä (III liitteen 5 kohdan b alakohta). Ehdotuksella on yhteys luottotietolain 16 §:ään, jonka muuttamista ehdotetaan eduskunnalle äskettäin annetussa hallituksen esityksessä (HE 109/2021 vp). Esityksessä ehdotetaan 16 §:n täsmentämistä ja tietosuojaasetuksen edellyttämistä suojatoimista säätämistä.

Valvontaa ja viranomaisia koskeva sääntely

Perus- ja ihmisoikeussuojan toteutumisen kannalta on tärkeää, että sääntelyssä määritellään selkeästi valvovien viranomaisten tehtävät ja toimivalta. Jatkovalmistelussa tulee huolellisesti arvioida sääntelyn suhde tietosuoja-asetukseen, rikosasioiden tietosuojadirektiiviin ja yhdenvertaisuussääntelyyn sekä tietosuojavaikuttetun, yhdenvertaisuusvaikuttetun ja ehdotettujen uusien viranomaisten välinen tehtävän- ja toimivallanjako.

Koska valittu sääntelytekniikka nojautuu suuririskisten tilanteiden osalta suurelta osin omavalvontaan sekä viranomaisten jälkikäteiseen valvontaan, asetuksen täytäntöönpanossa olisi varmistuttava siitä, että viranomaisresurssit ovat riittävät asetuksen korkeatasoiseen ja tehokkaaseen valvontaan.

Ehdotuksen 71 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Säännösehdotukseen on si-

sällytetty kriteerejä sanktion määräämisen oikeasuhtaisuuden arvioimiseksi. Artiklan 7 kohta jättää jäsenvaltion harkintaan, voidaanko hallinnollisia seuraamuksia määrätä myös viranomaisille.

Jatkovalmistelussa sanktioiden kohdentumisen täsmällisyydestä eri toimijoihin on varmistuttava ja jäsenvaltioille jäävän liikkumavaran säilymisestä on tärkeää huolehtia. Erityisesti huomionarvoista on se, että Suomessa ei tällä hetkellä voida esimerkiksi tietosuojalainsäädännön nojalla määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille.