



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (7)

14.9.2021

VWTDno-2021-1212;
VWTDno-2021-1213

Lakivaliokunnalle

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto asiakirjoista:

U 28/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi

E 62/2021 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto: Tiedonanto eurooppalaisesta lähestymistavasta tekoälyyn

Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 18 § sekä lain yhdenvertaisuusvaltuutetun (1326/2014) 3 § nojalla lain soveltamista, puutuu syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaporttijana, sekä valvoo ulkomaalaisten maasta poistamista ja seuraa ja edistää ulkomaalaisten perus- ja ihmisoikeuksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa. Lausunnon annettuna määrääjän oltua erittäin lyhyt, valtuutettu kunnioittavasti nostaa esille keskeisimmät käsiteltäviin asiakokonaisuuksiin liittyvät seikat. Valtuutettu on lausunut useisiin ajankohtaisiin tekoälyyn ja tietojärjestelmiin liittyviin sääntelyhankkeisiin. Näistä lausunnoista löytyy lisää valtuutetun näkemyksiä aihepiiristä. Lausunnot löytyvät verkkosivulta www.syrjinta.fi tai pyytämällä valtuutetun toimistosta.

Valtuutettu oheistaa lausuntonsa liitteeksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten eurooppalaisen kattojärjestön Equinetin kannanoton aiheesta (linkki lausunnon verkkoversioon lopussa).



Tekoälyn sääntelyllä ja käytöllä on välitön yhteys yhdenvertaisuuden toteutumiseen sekä yhdenvertaisuusääntelyyn

Tekoälyn hyödyntämiseen ja esimerkiksi automaattiseen päätöksentekoon liittyy keskeisesti kysymys yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutuksista. Digitalisaatiolla ja tekoälyn käytöllä on potentiaalia edistää yhdenvertaisuutta, esimerkiksi päätöksenteon yhdenvertaisuuden edistäminen, eri ryhmien kuten toimintarajoitteisten ja iäkkäiden oikeuksien toteutumista tukevien ratkaisujen tuottaminen sekä yleisemmin yhdenvertaisuuden edistämisen kannalta olennaisten tekijöiden havaitseminen datasta toiminnan suuntaamiseksi.

Samalla on huomioitava tekoälyn potentiaali aiheuttaa syrjintää, sekä välitöntä mutta erityisesti myös välillistä syrjintää. Tekoäly voi merkittävässä määrin voimistaa yhteiskuntarakenteissa ja päätöksenteossa nykyisin tapahtuvaa rakenteellista syrjintää. Tekoälyn syrjintäriskejä ja potentiaalisia kielteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuudelle, tasa-arvolle sekä muille ihmisoikeuksille käsitellään useissa kansainvälisissä ja eurooppalaisissa raporteissa (raportteja YK:n elimiltä, EU:n komissiolta, Euroopan neuvostolta ja EU:n perusoikeusvirastolta).

Tekoälyjärjestelmän kielteiset yhdenvertaisuusvaikutukset ja varsinkin automaattisen päätöksenteon syrjivyyt voivat johtua monenlaisista seikoista, esimerkiksi käytetyn datan vinoumista tai mallin huonosti valituista ominaisuuksista. Mitä läpinäkyvämmäksi ja monitahoisemmaksi tekoälyjärjestelmän toiminta muodostuu, sitä vaikeampaa syrjintää on ehkäistä ja syrjiviä vaikutuksia havaita ja korjata. Vaikka sääntöpohjaiseenkin tekoälyyn voi liittyä syrjintää, on riskit helpommin ennaltaehkäistävissä ja tapahtunut syrjintä helpompaa havaita kuin ns. oppivan tekoälyn tilanteissa. Tekoälyn kielteiset yhdenvertaisuusvaikutukset voivat johtua myös tekoälyn käytön kohdentamistavasta ja siitä, ketkä tai mitkä ryhmät tekoälyjärjestelmän käytöstä hyötyvät.

Asetuksella tulee olemaan laajoja vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien yhdenvertaiseen toteutumiseen. Valtuutetun näkemyksen mukaan asetuksen jatkovalmistelussa tulisi paremmin varmistaa yhdenvertaisuuden edistämisen näkökulma. Ehdotettu sääntely mukaan lukien vaikutusarviointi- ja läpinäkyvyysvelvoitteet ja niiden kattavuus tulee arvioida nimenomaan tästä näkökulmasta.

Toisaalta asetus tulee olemaan yksi osa jo tekoälyn hyödyntämiseen soveltuvaa EU-tason ja kansallista sääntelyämme. Selkiyden vuoksi valtuutettu toteaa, että yhdenvertaisuuslakia sovelletaan yhdenvertaisuuslain soveltamisalan (YVL 2 §) mukaisesti kaikkeen syrjintään, joka aiheutuu myös tekoälyn käytöstä. Samoin yhdenvertaisuuslain velvoitteiden mukaisesti myös tekoälyn kehittämisessä ja käytössä on viranomaisten, työnantajien sekä koulutuksen järjestäjien noudatettava yhdenvertaisuuslaissa asetettuja edistämismittareita (YVL 5-7 §).

Asetus tulee ehkäisemään syrjintää vain mikäli siitä tulee kattava ja sen toimeenpanoa ja valvontaa resursoidaan riittävästi

Yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta on tarpeellista, että EU-tasolle ollaan luomassa yhteistä tekoällysääntelyä, jonka yhtenä tavoitteena on ehkäistä syrjintää. Asetus tulee osaltaan ehkäisemään syrjintää, mutta kuitenkin vain mikäli asetus saadaan voimaan riittävän kattavana ja selkeänä ja mikäli sen täytäntöönpanoon kansallisesti osoitetaan riittävät resurssit ja järjestelmät. Tämä koskee myös tehokasta valvontaa.

Esitetty asetulusuonnos ei sellaisenaan ole riittävä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden näkökulmista. Kuten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten eurooppalainen kattojärjestö Equinetkin (lausunto liitteenä), valtuutettu katsoo, että asetusehdotus tarjoaa esimerkiksi valvontaa, oikeusturvamekanismeja ja täytäntöönpanoa koskevilta osin riittämättömät takeet sille, että yhdenvertaisuudelle aiheutuvia tai mahdollisesti aiheuvia haittoja voidaan tehokkaasti tunnistaa, estää tai korjata.

Asetulusuonnosta tulee tarkastella ja jatkokehittää myös nimenomaan huomioiden olemassa olevan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosääntely sekä kansallisesti myös olemassa olevat yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoa valvovat ja edistävät elimet. Suomessa luonnollisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolaki samoin kuin näitä valvovat valtuutetut on huomioitava tässä tarkastelussa.

Tekoälyn hyödyntämisen vaikutukset lapsiin ja lapsen oikeuksien toteutumisen turvaaminen on arvioitava perusteellisesti sääntelyä laadittaessa. Valtuutettu viittaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteisiin sekä sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan lapsen oikeuksien komitean uuteen yleiskommenttiin lapsen oikeuksista digitaalisissa ympäristöissä (CRC/CGC/25).

Valvontasääntelyn tehokkuus ja yhteys yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelimiin on varmistettava

Asetulusuonnos asettaa erityisesti korkean riskin järjestelmille hyväksymisprosessivelvoitteen sekä esimerkiksi seuranta- ja valvontajärjestelmän. Yhtenä tavoitteena on varmistaa, että tekoälyjärjestelmät eivät aiheuta syrjiviä vaikutuksia. Tavoite on tärkeä.

Valvontaa koskevat säännökset tulee vielä jatkovalmistelussa tarkkaan arvioida kiinnittäen tehokkuuden varmistamisen ohella huomiota uusien valvontaviranomaisten suhteeseen esimerkiksi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutettuun.

Asetuksessa (ja siihen liittyvissä laadittavissa toimeenpanoa tukevilla kansallisen tason velvoitteissa ja ohjeissa) tulee rakentaa tehokas ja tasapainoinen yhteistyömalli tekoälyjärjestelmiä valvovien sekä yhdenvertaisuusvalvojien välillä.

Asetuksessa tulee varmistaa, että uudet valvontaviranomaiset huomioivat riittävästi yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten kuten valtuutettujen näkemyksiä. Toisaalta valtuutetuilla on puolestaan oltava mahdollisuus kääntyä tekoälyä valvovien elinten puoleen, kun valtuutettujen käsittelyyn tulee tekoälykysymyksiä.

Jotta tekoälyjärjestelmiin kohdistuvaa syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuusvaikutusten arvioita ja valvontaa voidaan käytännössä tehokkaasti suorittaa, niin sekä nimettäville tekoälyä valvoville toimijille kuten myös yhdenvertaisuusvalvojille kuten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetulle, on olennaista varmistaa riittävä osaaminen ja resursointi nimenomaan näihin kysymyksiin.

Oikeusturvamekanismit ja oikeuksiin pääsy yksilöille

Sääntelyssä tulee huomioida paremmin kuluttajien ja mahdollisten syrjinnän uhrien oikeusturvakeinot. Asetuksessa on varmistettava tehokkaat valitus- ja hyvitysmekanismit tekoälyn aiheuttamiin yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon loukkauksiin.

Asetuksessa tulee myös tehdä selväksi, että sillä ei ole tarkoitus rajoittaa oikeuksia ja vastuita, joita yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolainsäätö asettavat.

Koska tekoälyjärjestelmien mahdollisia syrjiviä vaikutuksia – varsinkin välillisen syrjinnän vaikutuksia - voi olla ja tulee usein olemaan vaikea kaikilta osin ennustaa järjestelmää hyväksyttäessä ja käyttöönotettaessa, on erityisen tärkeää varmistaa, että asetuksessa luotavat mekanismit ja velvoitteet eivät ole este yksilöiden oikeuksiin pääsulle tai yhdenvertaisuuselinten tehokkaalle laillisuusvalvonnalle.

Tekoälyn määritelmä, riskiluokitus, kielletyt käytännöt sekä asetuksen soveltamisala

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. Kuten monet asetusluonnosta jo kommentoineet tahot ovat todenneet, näitä on selkiytettävä.

Jotta asetuksen soveltamisala ei tule liian kapeaksi, on olennaista, että tekoälyn määritelmä on asetuksessa tarpeeksi kattava.

Yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden samoin kuin muiden ihmisoikeuksien näkökulmasta on tarkkaan arvioitava kielletyt käytännöt sekä niiden riittävä kattavuus. Asetusluonnosta koskevissa lukuissa Euroopassa esitetyissä kannanotoissa on tuotu esille ehdotuksen tätä osaa koskevat vakavat ongelmat ja puutteet perus- ja ihmisoikeuksien ja nimenomaan omaan myös syrjimättömyyden turvaamisen näkökulmasta.

Korkean riskin sovelluksiksi katsottavien järjestelmien kriteerit on saatava selkeiksi ja riittävän kattaviksi. Ehdotettu lista ei kata monia julkisia palveluita ja etuuksia. Valtuutettu nosta esimerkinomaisesti kaksi aluetta, joita tulisi pohtia riittävän kattavasti sisällytettäväksi korkean riskin sovelluksiksi: asuminen ja asunnon saanti sekä vakuutus päätökset.

Asetus ei ehdotuksen mukaan soveltuisi tekoälyjärjestelmiin, joka on kehitetty tai joita käytetään yksinomaan sotilastarkoituksiin. Valtuutettu kuitenkin korostaa, että kaikki siiviileihin kohdistuvat turvallisuusalan tekoälysovellukset tulee sisällyttää asetuksen soveltamisalaan ja tapauskohtaisesti tarvittaessa korkean riskin järjestelmien alle tai vaikutustensa johdosta jopa kiellettyjen käytäntöjen alle.

Equinet korostaa lausunnossaan, että tekoälysäätelyssä on ”haitan” ja ”riskin” määrittämiseen sovellettava perusoikeusnäkökulmaa, eikä tuoteturvallisuusmalleihin juurtuvaa näkökulmaa.

Läpinäkyvyys ja dokumentointi on olennaista yksilön oikeusturvakeinoille ja tehokkaalle valvonnalle

Riittävä läpinäkyvyys ja dokumentointivelvoitteet ovat olennaisia kaikille tekoälyjärjestelmille, myös silloin kuin varsinainen riski syrjinnälle arvioitaisiin vaikutusarvioinnissa matalaksi.

Asetukseen on varmistettava nyt ehdotettua kattavammat ja selkeämmät velvoitteet tekoälyjärjestelmien läpinäkyvyydelle. Asetuksessa tulisi varmistaa myös riittävän helposti saatava tieto kaikista julkisten toimijoiden käyttämistä tekoälysovelluksista.

Olennaista on myös varmistaa kattavat velvoitteet ilmoittaa päätöksenteon kohteeksi joutuneille henkilöille tekoälyn käytöstä.

Valtuutettu on syksyllä 2021 lausunnoissaan oikeusministeriölle ja valtiovarainministeriölle käynnissä oleviin tekoälysäätelyhankkeisiin kiinnittänyt huomiota valvontaa ja läpinäkyvyyttä kuten myös yhdenvertaisuusvaikutusarviointia koskien velvoitteiden säätämisen tärkeyteen (VVDno-2021-791 sekä VVDno-2021-934).

Yhdenvertaisuusvaikutusarviointi tekoälysovelluksille oltava tehokasta

Vaikutustenarviointi on yksi keskeinen keino mahdollisten syrjivien vaikutusten tunnistamiseksi ja sen pohjalta syrjinnän ehkäisemiseksi. Samalla vain ennakkollisen yhdenvertaisuusvaikutusarvioinnin kautta mahdollistuu ennaltaehkäisevä ja proaktiivinen näkökulma yhdenvertaisuuden (ja samalla kaikkien muidenkin ihmis-oikeuksien) edistämiseksi tekoälyn hyödyntämisessä.

Asetuksen vaikutustenarvontia koskevat velvoitteet on arvioitava edellä mainituista yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjinnän ehkäisemisen tehokkuuden näkökulmista.

Suomessa ja myös EU-tasolla sääntelyä ja arviointivelvoitteita kehitettäessä tulee varmistaa, ettei hyväksytä arviointimenetelmiä, jotka pohjautuvat riittämättömiin standardeihin yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lainsäädännössämme yhdenvertaisuudella ei tarkoiteta pelkkää muodollista yhdenvertaisuutta vaan pyrkimystä kohti tosiasiallista yhdenvertaisuutta (esimerkiksi PeVL 31/2014 vp, HE 19/2014 vp ja HE 309/1993 vp). Sama tavoite on EU:n syrjintää koskevalla sääntelyllä.

Valtuutettu korostaa, että kansallisesti yhdenvertaisuuslaki asettaa jo niin viranomaisille, julkista hallintehtävää hoitaville, koulutuksen järjestäjille kuin työnantajillekin kattavat velvoitteet edistää toiminnassaan yhdenvertaisuutta (YVL 5-7 § sekä 4 §). Myös tasa-arvolaissa säädetään viranomaisten velvoitteesta edistää tasa-arvoa (4 §). Nämä velvoitteet koskevat myös tekoälyä. (Tarkemmin aiheesta yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnosta valtiovarainministeriöille VTDno-2021-934).

Valtuutettu tuo esille, että Europan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten kattojärjestö Equinet korostaa asetusluonnosta koskevassa lausunnossaan, että yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutusten sekä ihmisoikeusvaikutusten arviointi tulisi tehdä kaikille tekoälyjärjestelmille. Riskien ennustaminen ja havaitseminen tulisi tapahtua kaikille tekoälyjärjestelmille koko tekoälyn kehittämisen, käyttöönoton ja käytön elinkaaren aikana – ei ainoastaan niille järjestelmille, joita on ennalta määritetty ”korkean riskin” järjestelmiksi. Edelleen Equinet toteaa, että tekoälysovellusten riskitason määrittäminen tulisi tehdä vasta pakottavan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutusten ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin jälkeen.

Komission tiedonanto eurooppalaisesta lähestymistavasta tekoälyyn

Olennaista eurooppalaisella ja kansallisella lähestymistavalla ja linjauksissa on varmistaa se, että kaikki hyötyvät tekoälystä. Huomio on kohdistettava nimenomaan haavoittuvassa asemassa ja tällä hetkellä heikommassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien tehokkaampaan ja yhdenvertaisempaan toteutumiseen.

Eurooppalaisen ja kansallisen lähestymistavan tulee pohjautua nimenomaan yhdenvertaisuuden edistämiseen. Ei siis tule tyytyä vain syrjinnän ehkäisemiseen vaan aktiivisesti kehittää ja hyödyntää tekoälyjärjestelmiä nimenomaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

Asetus tulee täydentämään jo olemassa olevaa EU- ja kansallisen tason syrjintä- ja yhdenvertaisuussääntelyä. Suomen tulee EU-tasolla pyrkiä siihen, että tekoälyasetuksesta tulee mahdollisimman tehokas väline syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi. Kantoja ja näkökulmia

asetusluonnokseen muodostettaessa on huomioitava perustuslain 22 § ja yhdenvertaisuuslain 5 § mukainen velvollisuus aktiivisesti edistää yhdenvertaisuutta.

Samalla on kuitenkin jatkettava toimia myös sekä EU-tason että kansallisen syrjintä ja yhdenvertaisuussäätelyn kehittämiseksi.

Jotta tekoäly hyödyttäisi kaikkia, on myös olennaista tarjota tietoa ja kouluttaa laajasti eri väestöryhmiä tekoälyn perusasioista. Lisäksi on panostettava sellaisen tekoälytutkimuksen ja innovaatioiden rahoittamiseen, joiden tavoitteena on nimenomaan edistää yhdenvertaisuutta.

Kristina Stenman

Yhdenvertaisuuvaltuutettu

Tiina Valonen

Erityisasiantuntija

Liite:

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoelinten eurooppalaisen kattojärjestön Equinetin kannanonotto tekoälyasetusluonnoksesta; https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12527-Artificial-intelligence-ethical-and-legal-requirements/F2665651_en)

Lisätietoja: Tiina Valonen, tiina.valonen@oikeus.fi; 0295 666 820