

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoitajana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitajana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004).

Valtuutettu korostaa, että tekoälyasetuksen keskeisenä tavoitteena on perusoikeuksien, erityisesti syrjimättömyyden, turvaaminen. Tavoitteen toteutumisesta on tarpeellisin, asetuksen mahdollistamin tavoin tuettava kansallisella täydentävällä sääntelyllä eikä luonnoksessa todetun kansallisen lisäsääntelyn minimoinnin tavoitteen tule antaa valmistelussa vaikuttaa tähän heikentävästi. Keskitetyn yhteispisteen tehtävissä olisi huomioitava sen keskeinen rooli tukea muita toimijoita perusoikeuksien turvaamisen, mukaan lukien syrjimättömyyden, tavoitteissa. Lisäksi asetuksen perusoikeuksien turvaamisen tavoite on huomioitava asetuksen mukaisten valvontaviranomaisten sekä artikla 77 mukaisten toimijoiden resursoinnissa ja siten esityksen vaikutusten arvioinnissa.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

Tekoälyasetusta valvoville viranomaisille sekä artikla 77 mukaisille viranomaisille on varmistettava riittävä ihmisoikeusasiantuntemus ja resurssit suorittaa valvontatyönsä tehokkaasti perusoikeuksien turvaamiseksi. Asetuksen artikla 70 (3) mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansallisille toimivaltaisille viranomaisille annetaan riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöstöresurssit ja infrastruktuuri, jotta ne voivat hoitaa tämän asetuksen mukaiset tehtävänsä tehokkaasti. Saman säännöksen mukaan kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on erityisesti oltava pysyvästi käytettävissään riittävä määrä henkilöstöä, jonka pätevyyteen ja asiantuntemukseen sisältyy mm. henkilötietojen suojan ja perusoikeuksien syvälinen ymmärtäminen sekä voimassa olevien standardien ja oikeudellisten vaatimusten tuntemus.

Markkinavalvontaviranomaisten henkilöstöllä tulee olla hyvä ymmärrys yhdenvertaisuudesta ja syrjimättömyydestä, ja tämä tulisi huomioida vaikutusten arvioinnissa selkeämmin ja painokkaammin. Syrjinnän arviointi, ml. eri syrjintämuotojen tunnistaminen ja syrjinnän kiellon arviointiin liittyvä oikeuttamisperusteidenkin punninta, tekoälyjärjestelmissä vaatii usein tarkkaa ja tapauskohtaista harkintaa, joka ei ole helposti standardoitavissa. Siksi on panostettava toimivaltaisten viranomaisten osaamiseen sekä viranomaisten keskinäiseen yhteistyöhön syrjinnän arvioinnissa.

Keskitetyn yhteyspisteen tehtävissä ja sen resursoinnissa tulee huomioida yhteys-pisteen toimet ja mahdollisuudet antaa muille toimijoille tukea perusoikeuksien turvaamiseksi.

Esityksessä tulisi käsitellä tekoälyasetuksen vaikutuksia yhdenvertaisuusvaltuutettuun ja muihin syrjintäkieltoa valvoviin viranomaisiin nyt luonnostelua kattavammin. Tekoälyasetuksen useassa artiklassa (artiklat 73, 79 ja 82) artikla 77 ohella viitataan artikla 77 mukaisesti viranomaisiin (eli Suomen komissiolle ilmoittaman mukaisesti mm. yhdenvertaisuusvaltuutettuun). Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin käsiteltäessä ilmenee tekoälyasetuksen ja nyt esitetyn täydentävän sääntelyn olevan merkityksellistä erityisesti perustuslain 6 § kannalta. Asetuksessa syrjinnän kieltoon ja syrjinnän ehkäisemisen tavoitteeseen viitataan eri tavoin kymmeniä kertoja. Syrjinnän kiello on keskeisesti taustalla niin korkean riskin kuin kiellettyjen käyttöjen säännösten taustalla. Näistä syistä aihetta tulisi käsitellä esityksessä arvioiden myös yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulevia toimintatarpeita.

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

Keskitetyn yhteyspisteen tehtäviä koskevan 6 §:n perusteluissa olisi tarpeellista korostaa osaamista syrjintäkiellosta ja todeta tuen antamisen olevan tarpeen tarvittaessa artikla 77 perusoikeuselimille. Keskitetyn yhteyspisteen tehtäviin tulisi sisällyttää tehtäviä, jotka tukevat asetuksen perusoikeuksien suojaamisen tavoitetta kansallisesti. Näihin tehtäviin voisi kuulua esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan ja eri ryhmien kuuleminen yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa valvonnan ja ohjauksen suuntaamiseksi sekä tukitoimien kohdentaminen tekoälyn lukutaitoa koskevan 4 artiklan kansallisessa toteutuksessa.

Lausuntonne koskien pykälä

Keskitetyn yhteyspisteen tehtäviin tulisi sisältyä tuen antaminen myös muille kuin nyt ehdotetusti eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain nojalla toimivaltaisille viranomaisille. Edellä mainitun lain 6 §:stä tulisi poistaa esitetty rajaus ja mahdollistaa tuen tarvittava antaminen esimerkiksi teknologisen osaamisen osalta artikla 77 mukaisille elimille.

Valtuutettu esittää jatkovalmistelussa arvioitavaksi mahdollistaako asetus kansallisen sääntelyn antamisen koskien seuraamusten määräämistä tilanteissa, joissa artikla 27 mukaisen perusoikeusarvioinnin tekeminen on laiminlyöty. Mikäli asetus tämän sallii, tulisi pohtia olisiko kyseinen sääntely tarpeen perusoikeuksien turvaamiseksi. Tämän sääntelykäytännön merkitys riippuisi luonnollisesti myös siitä, tullaanko viranomaiset rajaamaan ulos asetuksen seuraamusjärjestelmän kohteista.

Muut kommentit HE -luonnoksesta

Luonnoksen kohdassa 3.6 sivulla 65 viitataan valtuutetun työelämää koskeviin toimivaltuuksiin väärin ("Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo yhdenvertaisuuslain noudattamista siltä osin, kuin lain valvonta ei ole säädetty työsuojeluviranomaisten tehtäväksi"); kohtaa tulee siten muuttaa. Yhdenvertaisuuslain 18 §:n (20.12.2022/1192) mukaan: Tämän lain noudattamista työelämässä valvovat yhden-vertaisuusvaltuutettu ja työsuojeluviranomaiset. Mainittujen viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetussa laissa (1326/2014) ja työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoimin-nasta annetussa laissa (44/2006).

Jos organisaationne toimii tiedonhallintalain (906/2019) tarkoittamana tiedonhallintayksikkönä, mitkä ovat näkemyksenne hallituksen esityksen luonnoksen 4.2.6. kappaleeseen "Tiedonhallinnan muutosvaikutukset" organisaationne koskevan tiedonhallinnan osalta?

-

Toimiiko organisaationne tai edustamanne yritys tekoölyasetuksen tarkoittamana toimijana, ja jos toimii, millä tavoin katsotte, että asetus ja ehdotettavat lait vaikuttavat organisaatioonne tai yritykseenne?

Viittaamme tässä lausunnossa vaikutusten arviointia koskevassa kohdassa esitettyihin näkemyksiin. Valtuutettu on nimetty artikla 77 mukaisena viranomaisena komissiolle. Lisäksi valtuutetun kuten muidenkin artikla 77 mukaisten viranomais-ten rooliin viitataan artikloissa 73, 79 ja 82.

On myös syytä huomioida kesällä 2024 voimaan tulleet direktiivit yhdenvertaisuus-elimia koskevista standardeista (EU 2024/14999 ja EU 2024/1500 ja EU). Direktiiveissä edellytetään riittävien resurssien varmistamista yhdenvertaisuuselimille, jotta ne voivat suorittaa tehtävänsä, ml. erityisesti myös siihen, että ne arvioivat ovat-ko automatisoidut järjestelmät syrjimättömyyssääntöjen mukaisia (artiklat 4 sekä direktiivien resitaalit 21 ja 22). Direktiiveissä korostetaan jäsenvaltioiden velvoitetta varmistaa, että yhdenvertaisuuselimillä on käytössään asianmukaiset mekanismit, joiden avulla ne voivat toimivaltansa puitteissa tehdä yhteistyötä julkisten ja yksi-tyisten tahojen kanssa (artiklat 14).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu näkee asetuksen johdosta resursointiinsa selvän lisätarpeen ja on käydessään oikeusministeriön kanssa vuosikeskustelun esittänyt yhden henkilötyövuoden lisäystä valtuutetun toimistolle. Valtuutetun toimistossa on tarve varmistaa teknologista osaamista, tekoölyn valvontaan liittyvää erityisosaamista sekä varmistaa mahdollisuudet käytännössä toteuttaa asetuksen edellä mainittujen säännösten mukaista yhteistyötä keskitetyn yhteyspisteen ja markkinavalvontaviranomaisten kanssa.

Valonen Tiina
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

