

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

-

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

-

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

-

Lausuntonne koskien pykäliä

-

Muut kommentit HE -luonnoksesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Lausunto pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi palvelussa julkaistuun lausuntopyyntöön viimeistään 4.12.2024.

Totean lausuntonani seuraavan.

1 SÄÄNTELYKOKONAISUUDESTA

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna asetusta (EU) 2024/1689 tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta (tekoälyasetus) säätämällä sitä täydentäviä ja täsmentäviä säännöksiä. Ehdotettu laki ei muodostaisi itsenäistä, kattavaa sääntelykokonaisuutta, vaan sitä sovellettaisiin rinnakkain tekoälyasetuksen kanssa.

Pidän tätä perusratkaisua perusteltuna ottaen huomioon, että tekoälyasetus on suoraan jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta. Ehdotetussa laissa säädettäisiin lähinnä kansallisen liikkumavaran käytöstä tai muutoin kansallista sääntelyä edellyttävistä seikoista.

Asetuksen jättämä kansallinen liikkumavara liittyy hallituksen esityksen mukaan siihen, miten tekoälyasetuksen valvontajärjestelmä toteutetaan kansallisesti. Kansallisesti voitaisiin ehdotuksen mukaan säätää toimivaltaisista viranomaisista ja niiden tehtävistä, kuinka seuraamusjärjestelmä toteutetaan asetuksen puitteissa sekä sallitaanko biometrinen etätunnistaminen siltä osin kuin se ei sisälly 5 artiklan mukaisiin kiellettyihin tekoälyyn liittyviin käytäntöihin. Lisäksi liikkumavaraa on jätetty muun muassa kielivaatimuksiin.

Tekoälyn valvonta asettuisi ehdotuksen mukaan osaksi voimassa olevaa markkinavalvontaa. Tämä tarkoittaisi, että myös tekoälyjärjestelmien valvontaan sovellettaisiin EU:n markkinavalvonta-asetusta ja kansallista markkinavalvontasääntelyä. Tekoälyjärjestelmiä valvovilla viranomaisilla tulisi olemaan tekoälyasetuksen mukaisten toimivaltuuksien lisäksi markkinavalvonta-asetuksen mukaiset toimivaltuudet.

EU:n tuoteturvallisuuden uuden lainsäädäntökehyksen mukaisesti yleissääntönä on, että useampaa kuin yhtä EU:n yhdenmukaistamislainsäädännön säädöstä voidaan soveltaa samanaikaisesti yhteen tuotteeseen. Saataville asettaminen ja käyttöönotto voidaan sallia vain, jos tuote on kaiken sovellettavan unionin yhdenmukaistamislainsäädännön mukainen (johdanto kohta 46) Yhteen tuotteeseen tulee näin ollen sovellettavaksi useampi EU- ja kansallinen säännös.

Linkki markkinavalvontasääntelyyn näkyy myös siinä, että tekoälyasetuksen kansallisiksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi ehdotetaan nykyisiä sektorikohtaisia markkinavalvontaviranomaisia. Ratkaisu on mielestäni perusteltu. Hajautetussa valvontajärjestelmässä on kuitenkin aina riski tulkintojen erkanemiselle ja valvonnan pirstaloitumiselle. Tätä riskiä pyritään välttämään nimittämällä Liikenne- ja viestintävirasto tekoälyasetuksen mukaiseksi keskitetyksi yhteyspisteeksi. Yhteyspisteen tehtäviin kuuluisi myös tekoälyjärjestelmiin liittyvän asiantuntijatuen antaminen muille toimivaltaisille viranomaisille.

Totean, että sääntelykokonaisuus muodostuu kuitenkin melko monimutkaiseksi, millä voi olla vaikutuksia oikeusvarmuuden ja oikeusturvan toteutumiseen. Esimerkiksi terveysteknologian kohdalla sovellettavaksi voivat samanaikaisesti tulla muun muassa EU:n tekoälyasetus, yleinen tietosuoja-asetus, lääkinnällisiä laitteita koskeva sääntely, NIS 2 direktiivi, EU:n datasäännös sekä useampi kansallinen terveydenhuolto ja potilastietojen käsittelyä sääntelevä säädös. Sääntelykokonaisuus asettaa nähdäkseni viranomaisille erityisen velvoitteen selkeään ja ymmärrettään ohjeistukseen ja neuvontaan.

Myös tekoälyasetuksen tulkinnanvaraisella sisällöllä tulee olemaan vaikutusta sääntelykokonaisuuden hahmottamiseen. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 21.10.2021 valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (PeVL 37/2021 vp), että jatkovalmistelussa olisi tarpeen kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn täsmällisyyteen ja selkeyteen, jotta järjestelmien maahantuojilla, jakelijoilla ja tuottajilla ynnä muilla elinkeinonharjoittajilla olisi tosiasialliset, toiminnanharjoittajan koosta riippumattomat mahdollisuudet selvittää, mitä vaatimuksia heihin kohdistuu. Erityisesti kiellettyjen tekoälyjärjestelmien määrittelyn asetuksessa olisi oltava selkeää, tarkkarajaista ja oikeasuhtaista.

En ole täysin vakuuttunut siitä, että perustuslakivaliokunnan asettama tavoite täyttyi. Tekoölyasetukseen sisältyy nähdäkseni runsaasti tulkinnanvaraisia säännöksiä. Keskeisimpänä tekoölyjärjestelmän määritelmä, joka vaikuttaa tekoölyasetuksen soveltamisalaan.

2 TEKOÖLYN MÄÄRITELMÄSTÄ

Tekoölyn määrittelyä vaikeuttaa olennaisesti se, että tekoöllylle ei ole olemassa kaikkien asiantuntijoiden yhteisesti hyväksymää määritelmää. Lisäksi tekoölyn alueella teknologinen kehitys on niin nopeaa, että mikä tahansa määritelmä voi hetkessä muuttua tarkoitukseensa epäsojivaksi. Yhdynkin niiden tekoölyasiantuntijoiden kantoihin, joiden mukaan sääntelyn olisi tullut olla mahdollisimman teknologiariippumatonta. Teknologiariippumattomuutta voidaan pitää myös oikeudellisesti perusteltuna tavoitteena erityisesti tilanteessa, jossa teknologia kehittyy huomattavaa vauhtia ja mahdollisesti tavoilla, joita ei voida etukäteen ennakoida.

Tekoölyn määritelmä kiinnittyy asetuksessa kuitenkin tiettyihin tällä hetkellä tunnettuihin tekoölytekniikoihin. Asetuksen 3 artiklan mukaan tekoölyjärjestelmällä tarkoitetaan konepohjaista järjestelmää, joka on suunniteltu toimimaan käyttöönotton jälkeen vaihtelevilla autonomian tasoilla ja jossa voi ilmetä mukautuvuutta käyttöönotton jälkeen ja joka päättelee vastaanottamastaan syötteestä eksplisiittisiä tai implisiittisiä tavoitteita varten, miten tuottaa tuotoksia, kuten ennusteita, sisältöä, suosituksia tai päätöksiä, jotka voivat vaikuttaa fyysisiin tai virtuaalisiin ympäristöihin.

Määritelmä on nähdäkseni yritetty saada mahdollisimman kattavaksi. Samalla määritelmän ongelmaksi on kuitenkin voinut muodostua sen väljyys. Määritelmään sisältyvät mahdollistavat ilmaisut kuten ”jossa voi ilmetä” ja ”jotka voivat vaikuttaa” vaikeuttavat osaltaan määritelmän tulkintaa.

Asetuksen asettamia velvoitteita sovelletaan riskiperusteisesti ja käytötapauskohtaisesti. Tekoölyjärjestelmät luokitellaan käyttötarkoituksen ja käytön aiheuttaman riskin perusteella kolmeen kategoriaan: kielletyt tekoölyjärjestelmät, suuririskiset tekoölyjärjestelmät ja matalariskiset tekoölyjärjestelmät. Asetuksessa keskitytään sääntelemään erityisesti suuririskisiä tekoölyjärjestelmiä.

Käytötapauskohtaisuudesta seuraa myös se hallintovaliokunnan lausunnossaan valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoölyn harmonisoiduksi sääntelyksi esille nostama seikka, että saman tekoölyteknologian käyttö voi asetuksen perusteella olla sallittua tai kiellettyä EU:n alueella riippuen käyttötarkoituksesta. Sääntely määräytyisi sen perusteella, missä määrin tekoölyjärjestelmän käyttö voisi aiheuttaa merkittävän haitallisen vaikutuksen ihmisten terveyteen, turvallisuuteen tai perusoikeuksien toteutumiseen. (HaVL 25/2021 vp, s. 1-2)

Hallintovaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että tekoölyasetusta sovelletaan sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Valiokunta piti ongelmallisena tilannetta, jossa jonkun tekoölysovelluksen käyttö olisi sallittua yksityisellä sektorilla, mutta kiellettyä julkisella sektorilla. (HaVL 25/2021 vp, s. 6)

Asetuksen tulkintaa monimutkaistavat lisäksi asetukseen sisältyvät tulkinnanvaraiset ilmaisut, kuten ”merkittävä haitta” ja ”kohtuullisella todennäköisyydellä” joiden sisältö täsmentyy lopulta vasta EU-tuomioistuimen käytännön kautta konkreettisissa soveltamistilanteissa.

3 KOMISSIOLLE DELEGOIDUSTA SÄÄDÖSVALLASTA

Teknologisen kehityksen vaikutuksiin pyritään vastaamaan muun muassa säätämällä tekoälyasetuksen säännönmukaisesta arvioinnista ja uudelleentarkastelusta sekä komissiolle annetusta oikeudesta antaa delegeoituja säädöksiä. Asetuksen 112 artiklassa asetetaan komissiolle muun muassa velvoite arvioida vuosittain onko liitteessä III olevaan luetteloa suuririskisistä tai artiklan 5 luetteloa kielletyistä käytännöistä tarpeen muuttaa. Tämä velvoite on voimassa saman ajan kuin artiklassa 97 säädetty komission siirretty säädösvalta. Komissiolla on 97 artiklan mukaan oikeus antaa delegeoituja säädöksiä ensiksi viiden vuoden ajan 1.8.2024 alkaen. Tämän jälkeen säädösvallan siirtoa jatketaan ilman eri toimenpiteitä uudeksi viiden vuoden kaudeksi, ellei Euroopan parlamentti tai neuvosto vastusta jatkamista.

Komissiolle siirrettyä säädösvaltaa voidaan pitää laajana ja asetuksen tulkintaan merkittävästi vaikuttavana. Komissiolla on muun muassa valta antaa delegeoituja säädöksiä niistä edellytyksistä, joiden täytyessä tekoälyjärjestelmää ei ole pidettävä suuririskisenä, muuttamalla tai lisäämällä tekoälyasetuksen 6 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa lueteltuihin edellytyksiin. Komissio voi myös antaa delegeoituja säännöksiä liitteen III muuttamiseksi joko lisäämällä siihen käyttötapauksia tai muokkaamalla niitä 7 artiklan 1 kohdan mukaisin edellytyksin. Lisäksi komissio laatii asetuksen 96 artiklan nojalla suuntaviivat tekoälyasetuksen käytännön täytäntöönpanosta mukaan lukien esimerkiksi tiettyjen vaatimusten ja velvoitteiden soveltaminen, 5 artiklassa tarkoitetut kielletyt käytännöt sekä tekoälyjärjestelmän määritelmän soveltaminen.

Totean, että komissiolle on keskitetty laaja delegeoitu lainsäädäntövalta. Komissiolle muodostuu myös keskeinen rooli asetuksen toimeenpanon valvonnassa ja sen ohjauksessa. Asetuksen soveltamiseen liittyy lukuisia avoimia kysymyksiä, jotka täsmentyvät vasta kun komissio on käyttänyt sille delegeoitua lainsäädäntövaltaa. Tekoälyasetukseen sisältyy lisäksi velvollisuuksia asetuksen uudelleen tarkasteluun. Tästä seuraa, että on tärkeä jatkuvasti huolehtia siitä, että kansalliseen lainsäädäntöön tehdään viivytyksettä mahdollisesti tarvittavat muutokset.

4 TEKÖÄLYASETUKSEN PERUSOIKEUSVAIKUTUKSISTA

Nopeasti kehittyvällä tekoälyteknologialla arvioidaan yleisesti olevan yhä merkittävämpiä ja myös ennalta-arvaamattomia vaikutuksia elämän eri alueilla. Sellaisena sillä voi olla myös merkittäviä sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aiemmin jo mainitussa lausunnossaan PeVL 37/2021 vp. erityistä huomiota yhdenvertaisuuteen, yksityiselämän suojaan, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin sekä elinkeinovapauteen. Sen käsityksen mukaan perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta keskeisimmät ongelmat tekoälyn käytössä ja sen sääntelyssä liittyvät erityisesti yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoihin sekä oikeusturvaan. Lisäksi valiokunta kiinnitti erityistä huomiota lapsen oikeuksien sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksiin.

Hallituksen esityksessä sivulla 94 todetaan, että suoraan sovellettavalla tekoälyasetuksella on merkittäviä vaikutuksia useisiin eri perus- ja ihmisoikeuksiin. Tämän jälkeen todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriö on laatinut lausunnon eduskunnan suurelle valiokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle tekoälyasetuksen suhteesta perustuslakiin ja perusoikeuksiin tekoälyasetusehdotuksen neuvotteluiden aikana (20.11.2023, VN/34446/2022-TEM-87). Vaikutusten arviointi kuitataan tämän jälkeen luonnoksessa varsin lyhyesti. Tekoälyn käytöllä voi kuitenkin näkemykseni mukaan olla, ja hyvin todennäköisesti onkin merkittävää vaikutusta muidenkin kuin mainittujen perusoikeuksien kannalta.

Hallituksen esityksessä viitataan myös komission 2021 teettämään arvioon asetuksen yleisistä vaikutuksista. Vaikutusarvioinnin pohjana ollut asetusehdotus poikkesi hyväksytystä tekoölyasetuksesta, joten arviointiin tulee suhtautua varauksella. Komissio arvioi tekoölyasetuksen vaikutukset perusoikeuksiin pääsääntöisesti positiivisiksi. Perusteluna käytettiin pitkälti tekoölyasetusluonnokseen sisältyneitä säännösten tavoitteita suhteessa perusoikeuksien toteutumiseen. Varsinaisia vaikutuksia perusoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen ei nähdäkseen juurikaan arvioitu.

5 SÄÄTÄMISJÄRJESTYSPERUSTEISTA

Säättämisjärjestysperusteluissa käsitellään tarkemmin tekoölyasetuksen suhdetta perustuslain perusoikeussäännöksiin. Perusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu esityksen olevan useiden perusoikeussäännösten kannalta merkityksellinen ja tehty arviota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten. Tässäkin osassa käsittely jää kuitenkin joiltakin osin luettelonomaiseksi: säättämisjärjestysjaksossa arvio suhteessa omaisuudensuojaan ja elinkeinonvapauteen jää melko ohueksi, samoin oikeusturvaa ja oikeussuojakeinoja koskeva käsittely. Lisäksi viittaus perustuslain 80 §:n jää maininnan tasolle. Katson, että ainakin näiltä osin arviota olisi hyvä täsmentää.

Totean tässä yhteydessä myös, että hallinnollisten seuraamusten hyväksyttävyyttä koskevassa osuudessa (s. 135) voisi muiden jakson osuuksien tavoin yksilöidä ja viitata relevanttiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön.

Hallinnollisten seuraamusten osalta pidän toimijoiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena sitä, että asetuksen tulkinta on vielä monin osin epäselvää. Tästä seuraa, että ainakaan tässä vaiheessa ei voi vielä tarkasti tietää, mistä seuraamuksia voisi tulla. Hallituksen esityksessä tähän yritetään vastata niin, että maksu voidaan määrätä vain niiden velvoitteiden rikkomisesta, jotka on asetuksessa riittävän tarkasti kuvattu (s. 136). Lisäksi kansallisessa lainsäädännössä säädettäisiin tarkentavasti niistä velvoitteista, joihin liittyen olisi mahdollista määrätä seuraamusmaksu sekä tilanteista, joissa seuraamusmaksua ei määrätä. Tämä ei kuitenkaan nähdäkseen poista kaikkia ongelmia. Ennen kuin voidaan harkita, onko tilanteessa mahdollista määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, on tullut ratkaista, kuuluuko kyseinen teknologia ja käyttötapa tekoölyasetuksen soveltamisalan piiriin ja onko kyse suuririskisestä tekoölyjärjestelmästä.

6 VAIKUTUKSET VIRANOMAISTEN TOIMINTAAN

Nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan uusia tehtäviä useille viranomaisille mukaan lukien tietosuojavaltuutetun toimisto. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat useamman kerran havainneet, että tietosuojavaltuutetun toimistossa ei ole pystytty käsittelemään asioita perustuslain ja hallintolain säännösten edellyttämällä tavalla. Käsittelyajat ovat olleet liian pitkiä.

Oikeusasiamiehen kanslian havaintojen mukaan tietosuojavaltuutetun toimiston toiminnan viivästyksissä on ollut kysymys tilanteesta, jossa viranomaisen riittämätön resursointi vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen (ks. eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021, kohta 3.8.2, s. 150).

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole valvoa viranomaisten resurssien riittävyyttä. Jos resurssitilanne kuitenkin johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen, esimerkiksi siten, että viranomaiselle säädettyjen lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen on vaikeutunut, viivästynyt tai käynyt jopa mahdottomaksi riittämättömien resurssien vuoksi, ei laillisuusvalvonnassakaan voida ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä. Laillisuusvalvonnan kannalta on olennaista, että viranomaiselle annetut resurssit vastaavat viranomaiselle asetettuja tehtäviä.

Hallituksen esityksessä otetaan yleisellä tasolla kantaa viranomaisten lisäresurssien tarpeeseen. Esityksen mukaan viranomaisilta on pyydetty arvioita lisäresurssien tarpeesta. Ilmoitetut arviot olleet alustavia ja niihin on liittynyt merkittäviä epävarmuuksia. Käytettävissä ei ole esimerkiksi ollut luotettavia arvioita siitä, paljonko asetuksen soveltamisalaan ylipäänsä kuuluvia tai tarkemmin suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä on markkinoilla tai kehitteillä. Tarkkaa tietoa ei myöskään ole viranomaistehtävien tulevasta määrästä ja laadusta. Lisäksi tekoälyasetuksen velvoitteita aletaan soveltaa eri aikoina. Hallituksen esitykseen ei sisälly selkeitä kannanottoja viranomaisten resurssoinnista.

Arvioita tullaan täydentämään lausuntokierroksen perusteella. Joka tapauksessa tekoälyasetuksen valvonta tulee vaatimaan viranomaisresursseja sekä henkilötyövuosina että osaamisen kehittämisenä.

Myös oikeusasiamiehen kansliassa on tunnistettu tarve vahvistaa tekoälyosaamista. Kanslian vuositeemana on tänä vuonna ollut ”Digitalisoitua julkinen hallinto ja perusoikeudet”. Oikeusasiamiehen erityistehtävät huomioiden on teematyössä tavoitteena painottaa erityisesti vapautensa menettäneiden, vammaisten henkilöiden, kielellisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten sekä lasten ja vanhusten oikeuksien toteutumista digitalisaatiokehityksessä. Osana vuositeemaa myös kanslian tekoälyosaamista pyritään vahvistamaan.

Kelan valtiosääntöoikeudellinen erityisasema perustuu perustuslain 36 §:än, jonka mukaan eduskunta valitsee valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Kelan valtuutettujen valvontavallan on katsottu sulkevan pois tai rajoittavan valtion muiden toimielinten mahdollisuuksia puuttua Kelan toimintaan. Tämän perusteella nyt ehdotetun lain mukaan valvojana toimivat eduskunnan valitsevat valtuutetut silloin, kun valvonta kohdistuu Kansaneläkelaitokseen. Hallituksen esityksen perusteluissa tulisi mielestäni tarkemmin kuvata sitä, miten eri valvontaviranomaiset voivat kohdistaa valvontaansa Kansaneläkelaitokseen. Esimerkiksi tietosuojalakiin ei sisälly vastaavaa rajausta tietosuojavaltuutetun tehtäviin.

7 TEKÖÄLYASETUKSEN 77 ARTIKLASSA TARKOITETUT PERUSOIKEUKSIA SUOJELEVAT VIRANOMAISET

Eduskunnan oikeusasiamies on tunnistettu yhdeksi tekoälyasetuksen 77 artiklassa tarkoitetuista perusoikeuksia suojelevista viranomaisista tai elimistä. Hallituksen esityksessä todetaan, että taustalla on komission antamat ”tulkintaohjeet siitä, mitkä kansalliset viranomaiset voivat toimia asetuksen tarkoittamina perusoikeuksia suojelevina viranomaisina. Kyseisillä kansallisilla viranomaisilla voidaan katsoa olevan perusoikeuksien suojelua koskevan unionin oikeuden mukaisten velvoitteiden valvontaan tai täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä asetuksen liitteessä III tarkoitettujen suuririskisten tekoälyjärjestelmien käytön yhteydessä”.

Totean, että Ihmisoikeuskeskus ja oikeusasiamies toimivat yhteistyössä perusoikeuksien edistämiseksi, suojelemiseksi ja seuraamiseksi Suomen kansallisena ihmisoikeusinstituutina. Esimerkiksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (CRPD) ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifioiminen toi 10.6.2016 kansalliselle Ihmisoikeusinstituutiolle erityistehtävän, josta säädetään oikeusasiamiehestä annetun lain 19 §:ssä. YK:n vammaisyleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus yhdessä. Katson, että tekoälyasetuksen 77 artiklan mukaan olisi mahdollista tunnistaa perusoikeuksia suojelevaksi elimeksi Suomen kansallinen Ihmisoikeusinstituutio. Samalla totean, että 77 artiklan mukainen tunnistaminen ei voisi perustaa ihmisoikeuskeskukselle

asetukseen perustuvia valvontatehtäviä, koska se voi toimia perusoikeuksien suojelussa vain kansallisessa lainsäädännössä sille annetun toimivallan nojalla. Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin kansallisen lainsäädännön nojalla kuuluu perusoikeuksien edistäminen yhdessä oikeusasiamiehen kanssa ja seuranta. Perusoikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu yksinomaan oikeusasiamiehelle.

8 VAIKUTUKSET OIKEUSASIAMIEHEN TOIMINTAAN

Oikeusasiamiehen tehtävistä säädetään perustuslain 106 §:ssä. Sen perusteella oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kohdistuu tekoälyasetuksenkin yhteydessä julkista tehtävää hoitavien toiminnan laillisuuden valvontaan. Myös tekoälyasetuksen mukaiset toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat oikeusasiamiehen valvonnan alaisia, mikä tulee jäljempänä kuvatusti ottaa huomioon tekoälyasetuksen tulkinnassa. Sen sijaan täysin yksityiset tahot jäävät oikeusasiamiehen valvonnan ulkopuolelle.

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisestä työnjaosta säädetään laissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022). Lailla ei kavenneta kummankaan laillisuusvalvojan perustuslakiin perustuvaa toimivaltaa. Lain 2 §:n mukaan oikeuskanslerille on keskitetty muun muassa hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita koskevia valvontatehtäviä. Tehtävien jakolain esitöiden mukaan hallinnon automaattisilla järjestelmillä tarkoitetaan erilaisten tekoäly- ja päätösaunomaatiotekniikoiden käyttöön perustuvien järjestelmäratkaisujen hyödyntämistä esimerkiksi hallintoasioiden käsittelyssä ja ratkaisemisessa sekä julkisen hallinnon asiointipalveluja järjestettäessä (HE 179/2021 vp, s. 49).

Oikeuskanslerille on ollut tarkoitus ohjata lähinnä sellaisia hallinnon automatisoinnin yleisiä perusteita koskevia asioita, joissa olisi kysymys laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä järjestelmien kehittämisessä tapahtuneista virheistä tai puutteellisuuksista. Yksittäisen viranomaisen tai virkamiehen hallinnon automatisoinnin käytössä tekemiä virheitä koskeva laillisuusvalvonta kuuluu edelleen kummallekin laillisuusvalvojalle (HE 179/2021 vp, s. 49–50). Oikeuskanslerin tehtävät painottuvat näin ollen rakenteelliseen laillisuusvalvontaan, jossa kantelut eivät ole samalla tavoin laajasti valvonnan perustana.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitetyissä tehtävissä sen sijaan korostuu vahvasti yksilön oikeuksien näkökulma. Oikeusasiamiehelle on keskitetty laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta yksilötasolla ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvonta. Kantelujen käsittely muodostaa siten keskeisen osan oikeusasiamiehen valvontaprofiilista.

Tekoälyasetuksen ja ehdotetun kansallisen lainsäädännön vaikutusta ylimpien laillisuusvalvojen toimintaan ja esimerkiksi kantelujen määrään tai luonteeseen on vaikea ennakoida. Työnjakolain perusteella oikeuskansleri toiminee ensisijaisesti ylimpänä laillisuusvalvojana tekoälyn alalla.

9 OIKEUSASIAMIEHEN ASEMESTA

Tekoälyasetukseen sisältyy oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kannalta useita ongelmallisia säännöksiä.

Tekoälyasetuksen 77 artiklan 1 kohdan mukaan kansallisilla viranomaisilla tai elimillä, jotka valvovat tai panevat täytäntöön perusoikeuksien suojelua koskevan unionin oikeuden mukaisia velvoitteita suuririskisten tekoälyjärjestelmien käytön yhteydessä, on oltava valtuudet pyytää ja saada käyttöönsä tekoälyasetuksen nojalla luotu tai ylläpidetty dokumentaatio ymmärrettävällä kielellä ja saavutettavassa muodossa, kun dokumentaation käyttö on tarpeen, jotta ne voisivat suorittaa

tehokkaasti tehtävänsä omalla lainkäyttöalueellaan. Asianomaisen viranomaisen tai elimen on ilmoitettava tällaisesta pyynnöstä asianomaisen jäsenvaltion markkinavalvontaviranomaiselle. Koska oikeusasiamiehen toimivalta perustuu perustuslain 109 §:än, on ilmoitusvelvollisuus markkinavalvontaviranomaiselle laillisuusvalvonnan itsenäisyyden ja laillisuusvalvojen riippumattomuuden kannalta ongelmallinen.

Tekoälyasetuksen 77 artiklan 2 kohdassa puolestaan säädetään rajoituksesta tietojensaantioikeuksiin. Kyseisen kohdan mukaan perusoikeuksia suojeleva viranomaisiin saa pyytää ainoastaan dataa, joka on ehdottoman välttämätöntä tekoälyjärjestelmien aiheuttaman riskin arvioimiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tämän asetuksen ja asetuksen (EU) 2019/1020 mukaisesti. Perustuslain 111 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Pidän tekoälyasetuksen sisältämää rajausta oikeusasiamiehen perustuslakiin perustuvan tiedonsaantioikeuden kannalta ongelmallisena.

Oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kannalta pidän ongelmallisena myös tekoälyasetuksen säännöksiä, joiden perusteella on tietyissä tapauksissa velvollisuus informoida tai kuulla asiankuuluvaa perusoikeuksia suojaavaa viranomaista.

On selvää, että asetuksen tarkoittamaksi perusoikeuksia suojelevaksi elimeksi tunnistaminen ei voi vaikuttaa oikeusasiamiehen valtiosääntöiseen asemaan. Tämä todetaan myös tekoälyasetuksen johdannon kohdassa 157, jonka mukaan tekoälyasetus ei rajoita perusoikeuksien suojelusta annetun unionin oikeuden soveltamista valvovien asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten tai elinten, mukaan lukien tasa-arvoelimet ja tietosuojaviranomaiset, toimivaltaa, tehtäviä, valtuuksia ja riippumattomuutta. Näiden kansallisten viranomaisten ja elinten olisi myös voitava saada käyttöönsä kaikki tämän asetuksen nojalla laadittu dokumentaatio, jos se on tarpeen niiden toimeksiannon kannalta.

Oikeusasiamies voinee toimia myös tekoälyasetuksessa tarkoitettuna tekoälyjärjestelmän käyttöönottajana. Tällöin siihen kohdistuisivat asetuksessa käyttöönottajille säädetyt velvollisuudet. Velvollisuuksien täyttämisen osalta valvonta kuuluisi jollekin asetuksen mukaisista markkinavalvoista. Pidän erittäin ongelmallisena tilannetta, jossa ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa valvoisi viranomais, joka on samanaikaisesti laillisuusvalvojen valvonnan alla.

Katson, että hallituksen esityksessä tulisi kuvata selkeämmin ylimpien laillisuusvalvojen asemaa suhteessa markkinavalvojiin. Huomioon tulisi ottaa erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunto EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävästä lainsäädännöstä (PeVL 14/2018). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta edellytti tietosuojalakehdotusta muutettavan siten, että ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan ei kohdistu tietosuojalaisissa tarkoitettun valvontaviranomaisen valvontatoimivaltaa. Tällainen muutos oli valiokunnan mielestä edellytyksenä ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Sanna Hyttinen

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 tekoälyasetuksen tarkoittamana toimijana, ja jos toimii, millä tavoin katsotte, että asetus ja ehdotettavat lait vaikuttavat organisaatioonne tai yritykseenne?

-

Keinänen Krissu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

JA Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Sanna Hyttinen