

Asia: VN/31658/2024

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit hallituksen esitysluonnoksesta.

Jos organisaationne toimii tekoälyjärjestelmien markkina- ja valvontaviranomaisena, mitkä ovat näkemyksenne hallituksen esityksen luonnoksen 4.2.7. kappaleeseen ”Tiedonhallinnan muutosvaikutukset” organisaationne koskevan tiedonhallinnan osalta?

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi. Lausunto on pyydetty antamaan vastaamalla Lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön viimeistään 2.6.2025.

Lakiehdotus eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta on tällä hetkellä eduskunnan käsiteltävänä (HE 46/2025 vp). Nyt lausunnolla oleva hallituksen esitys täydentäisi ja osittain muuttaisi hallituksen esitykseen 46/2025 sisältyviä säännösehdotuksia.

Esitän lausuntonani seuraavan.

2 LAUSUNTO

2.1 Arvioinnin lähtökohtia

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 14/2018 vp ja siinä viitattut).

Esitysluonnoksessa todetaan paikoitellen, että tekoälyasetus ei jätä joltain osin kansallista liikkumavaraa ilman, että tälle arviolla esitetään perusteluja. Lisäksi todetaan paikoin, että kansallisen liikkumisvara laajuudesta on epäselvyyttä. Tämä vaikeuttaa ehdotusten arviointia.

Lain täsmällisyyden ja tarkkuuden sekä oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden toteutumiseksi olisi tärkeää, että EU:n komission täydentävien säännösten sisältö olisi tiedossa ennen hallituksen esityksen antamista. Mikäli on perusteltua antaa hallituksen esitys eduskunnan käsiteltäväksi, vaikka komission täydentävien säännösten valmistuminen viivästyisi, tulee varmistua siitä, että esitystä täydennetään tarpeellisin osin ennen lain voimaantuloa.

2.2 Toimivaltaiset viranomaiset

Perustuslain 2 § 3 momentti edellyttää julkisen vallan käytöltä lakisidonnaisuutta ja lainalaisuutta. Viranomaisen toimivallan perusteet on määriteltävä lailla. Lailla säätämiseen kohdistuu vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Tekoälyn sääntelyn testiympäristön osalta toimivaltainen viranomaisen määrittäisi jossain määrin hankalasti ymmärrettävän sääntelyn (11 c §) kautta: Liikenne- ja viestintävirasto ja ne markkinavalvontaviranomaiset, joiden valvonnan alaan kuuluva tekoälyjärjestelmä on testauksen kohteena, vastaisivat tekoälyasetuksen 57 artiklassa ja 58 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä tietyin poikkeuksin. Tämän lisäksi muut kuin 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten voisivat tarvittaessa osallistua tekoälyasetuksen 57 artiklan 6 ja 7 kohdassa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten tehtävien toteuttamiseen, jos niiden toimivaltaan kuuluvan lainsäädännön noudattamista arvioidaan testattavassa hankkeessa. Edelleen liikenne- ja viestintävirasto vahvistaisi tehtävämäärityksen siitä, mitkä toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset ja muut viranomaiset osallistuvat hankkeen testaukseen ja vastaavat 1 ja 2 momentin mukaisista tehtävistä.

Toimivaltaisia viranomaisia olisi siten useampia, minkä lisäksi niiden toimivalta vaikuttaa osittain määräytyvän myös liikenne- ja viestintäviraston vahvistamalla tehtävämäärityksellä. Tehtävämäärityksen tarkoituksena on perusteluiden mukaan toimia ”käytännön työvälineenä tehtävien yksityiskohtaisessa jakamisessa hankkeiden testaukseen osallistuvien viranomaisten kesken” (s. 91).

Vaikka säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu toimivaltaisia viranomaisia koskevan sääntelyn yhteys perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jää vielä epäselväksi, miten ehdotettu sääntely täyttää perustuslain vaatimukset. Myös perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa vaatii toteutuakseen selkeää toimivaltuuksista säätämistä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään suhtautunut pidättyväisesti mahdollisuuden poiketa toimivaltaisia viranomaisia koskevista lain säännöksistä. Lähtökohtana on, että erityisesti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen tulisi ilmetä laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti. Viranomaiset eivät voi siirtää toisilleen toimivaltaa julkisen vallan käyttöön ilman lailla säädettyä perustetta (esim. PeVL 24/2006 vp). Jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin tehdä selkoa 11 c §:ssä tarkoitettujen tehtävien luonteesta suhteessa julkisen vallan käyttöön sekä perustuslain asettamiin reunaehtoihin.

Esityksen mukaan sama viranomaisen vastaisi sekä tietyistä testiympäristöön liittyvistä tehtävistä että markkinavalvontatoimenpiteistä testiympäristön toiminnan päättymisen jälkeen. Tämän johdosta esityksessä todetaan, että ”markkinavalvontaviranomaisten uudet tehtävät voivat edellyttää sitä, että viranomaisen sisällä eriytetään toimintoja viranomaisten puolueettomuuden

varmistamiseksi”. Asiaa ei nähdäkseni tämän tarkemmin käsitellä esityksessä. Pidän tätä puutteena. Valvonnan riippumattomuuden edellyttämät organisatoriset järjestelyt sekä kysymys virkamiehen mahdollisesta esteellisyydestä aiemman asiaan osallistumisen perusteella voivat edellyttää merkittäviä järjestelyjä viranomaisissa.

Toimivaltaisia viranomaisia koskevan sääntelyn tulee olla selkeää ja yksiselitteistä, myös rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn vuoksi.

2.3 Seuraamusmaksujen määrääminen tai määräämättä jättäminen

Eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain 21 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi seuraamusmaksuin sanktioitu teko sekä 24 §:ssä säädettäväksi uudesta seuraamusmaksun maksamatta jättämisen perusteesta.

Perustuslain 8 §:stä ilmenevä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan myös hallinnollisten rangaistusluontoisten seuraamusmaksujen kohdalla sääntelyn tarkkuutta. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa.

Säännösten tulee täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 37/2021 vp, kohta 32 ja siinä viitatu). Sanktiota koskevasta säännöksestä tulisi siten käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnot on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi.

Ehdotettua uutta sanktiointia ei ole luonnoksessa kiinnitetty edellä kuvatulla tavalla selkeästi laissa säädettyyn velvollisuuteen. Sen sijaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä tilanteessa, jossa tarjoaja tai mahdollinen tarjoaja ”tahallaan tai huolimattomuudesta toimittaa virheellisiä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja vastauksena markkinavalvontaviranomaisen tekemään pyyntöön.” Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan ehdotettu uusi sanktiointi perustuu tekoälyasetukseen. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi ehdotetun uuden sanktioinnin suhde PL 8 §:ään tai arviota siitä, että asetusta ei jättäisi kansallista liikkumavaraa sanktioinnin täsmentämiseksi yhteensopivaksi perustuslain vaatimusten kanssa.

Lain 24 §:ään ehdotettaisiin lisättäväksi säännös seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä tilanteissa, joissa tekoälyn sääntelyn testiympäristöön osallistunut tarjoaja on rikkonut tai laiminlyönyt tekoälyasetuksen velvoitteita, mutta noudattanut testiympäristösuunnitelmaa ja osallistumisensa ehtoja sekä noudattanut vilpittömässä mielessä toimivaltaiten viranomaisten antamia ohjeita. Luonnoksen mukaan säännös perustuu tekoälyasetukseen, eikä jätä kansallista liikkumavaraa.

Potentiaalisesti merkittävän suuren seuraamusmaksun määräämättä jättäminen perustuu ehdotetussa 24 §:ssä keskeisesti siihen, onko tarjoaja noudattanut toimivaltaisen viranomaisen antamia ohjeita. On siten ensiarvoisen tärkeää, että lain tasolla on täsmällisesti määritelty kulloinkin toimivaltainen viranomainen, jonka antamia ohjeita noudattamalla toimija välttää hallinnollisen seuraamusmaksun.

Seuraamusmaksun välttäisi myös, jos ”muusta unionin tai kansallisen lainsäädännön noudattamisen valvonnasta vastaavat muut viranomaiset” olisivat antaneet ohjausta ja neuvonta ko. lainsäädännön

noudattamisesta sääntelyn testiympäristössä. Säännöksen perusteella jää epäselväksi ja varsin rajaamattomaksi, mitä nämä muut viranomaiset voisivat olla.

Korostan, että sääntelyn perusteella on oltava selvää, mitkä viranomaiset tällaista ohjausta ja neuvontaa ovat toimivaltaisia antamaan. Lisäksi seuraamusmaksujen määräämistoimivallasta tulee säätää yksiselitteisesti laissa, eikä tämä perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuen voi perustua liikenne- ja viestintäviraston tehtävämääräykseen tai valtioneuvoston asetukseen.

Kiinnitän myös huomiota siihen, että säännöksen muotoilu ”markkinavalvontaviranomaisen tekemä pyyntö” on jossain määrin epätarkka. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä.

Seuraamusmaksun määräämistoimivalta on osoitettu ”testauksen yhdessä toimivaltaiselle markkinavalvontaviranomaiselle tai seuraamusmaksulautakunnalle”. Korostan, että viranomaisesta, jolla on toimivalta seuraamusmaksun määräämiseen, ei saa jäädä epäselvyyttä (ks. edellä toimivaltaisesta viranomaisesta todettu)

Seuraamusmaksun välttäisi myös, jos ”muusta unionin tai kansallisen lainsäädännön noudattamisen valvonnasta vastaavat muut viranomaiset” olisivat antaneet ohjausta ja neuvonta ko. lainsäädännön noudattamisesta sääntelyn testiympäristössä. Korostan, että seuraamussääntelyn ennakoitavuuden vuoksi sekä koska ohjeilla on keskeinen merkitys sanktioitavan toiminnan alan määrittämisessä, ohjeiden antamista koskeva toimivaltasääntely on oltava täsmällistä.

Lisäksi laillisuusperiaatteen näkökulmasta ei ole aivan ongelmatonta, että sallittavan toiminnan rajat määrittäisivät viranomaisen ohjauksen ja neuvonnan kautta, kun vielä huomioidaan seuraamusmaksujen hyvin korkea taso.

Hallituksen esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että koska poikkeaminen koskisi vain seuraamusmaksuja, olisi se rajattu oikeasuhtaisesti. Lisäksi luonnoksessa todetaan, että toimijoiden oikeusvarmuuden turvaamiseksi ei pidetä asianmukaisena määrätä seuraamusmaksuja tilanteessa, jossa toimijat ovat noudattaneet viranomaiselta saamiaan ohjeita ja neuvoja. Näillä perusteilla hallituksen esityksessä katsotaan, että ehdotettava säännös olisi ongelmaton perustuslain 2 § 3 momentin kannalta.

Myös näiltä osin totean, että hallituksen esityksessä tulisi esittää myös ne perustelut, joihin siinä esitetyt arviot perustuslainmukaisuudesta perustuvat.

2.4 Tietojen salassapito ja luovuttaminen

Lakiehdotuksen 25 d §:ssä ehdotetaan säädettäväksi uudesta julkisuuden rajoitusta merkitsevistä salassapitoperusteesta. Sen mukaan ”edellä 25 a §:n mukaisesti ilmoitetut tiedot ovat salassa pidettäviä”. Säännös ei vaikuta lakiteknisesti asianmukaisesti muotoillulta. Tarkoitus säännöksen perusteluiden valossa lienee säätää salassa pidettäviksi tietyt tiedot, ei niinkään tietyllä tavalla ilmoitetut tiedot. Lisäksi viittaus 25 a §:ään ei vaikuta aivan täsmälliseltä, sillä se viittaa edelleen 25 b §:ään, jossa varsinaiset tietoaineistot luetellaan.

Lisäksi esimerkiksi tietojen luovuttamista koskevassa 25 e §:ssä viitataan nimenomaan 25 b §:ään (”saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä edellä 25 b §:ssä tarkoitettuja - - tietoja”). Ehdotettu uusi salassapitoa koskeva säännös ei vaikuta siten täyttävän perusoikeuksien (tässä PL 12 §:n 2 mom.) rajoitusedellytysten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Säännöstä tulisi täsmentää.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että salassa pidettäviksi ehdotetaan sellaisia tietoja, jotka perustelujen mukaan olisivat jo julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä. Yleislainsäädännön kanssa päällekkäistä sääntelyä tulee välttää.

Tiedonluovutus oikeuksia koskevassa 11 d §:n 1 momenttiin ehdotetaan säädettäväksi Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot testattavasta hankkeesta ”muille viranomaisille, jos hankkeeseen liittyy kyseisen viranomaisen valvonnan alaa koskevia kysymyksiä”. Mahdollisuus luovuttaa tietoa jossain määrin määrittelemättömälle joukolle eri viranomaisia ei ole omiaan täyttämään salassapitovelvollisuuden poikkeamiselta edellytettävää sääntelyn tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimusta. Säännöksen perusteluissa muina viranomaisina on mainittu ainoastaan muut markkinavalvontaviranomaiset sekä tietosuojavaltuutettu. Säännöstä tulisi näiltä osin täsmentää.

2.5 Testiympäristö

Tärkeä osa lausunnoilla olevaa hallituksen esitysluonnosta on testiympäristön kansallinen sääntely. Luonnoksessa todetaan, että Suomessa ei ole tähän mennessä toteutettu vastaavia sääntelyn testiympäristöjä. Muissa EU-jäsenvaltioissa sääntelyn testiympäristöjen tärkeimpiä sovellusalueita ovat olleen rahoituspalvelut (fintech), energia ja liikenne. Testiympäristöä koskevan kansallisen sääntelyn puuttuessa hallituksen esitysluonnoksessa käsitellään lähinnä sääntelykokeiluihin liittyviä käytäntöjä.

Hallituksen esitysluonnoksessa käsitellään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muodostuneita edellytyksiä ja reunaehtoja kokeilulainsäädännölle (s 28–30). Esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, että kokeilulainsäädäntöön liittyvät esitykset eivät ole verrannollisia tekoälyn sääntelyn testiympäristöihin nähden niiden toiminnallisen rakenteen ja yksityiskohdissa olevien erojen vuoksi (s. 39). Toisaalta esitysluonnoksessa todetaan, että perustuslakivaliokunnan lausunnot voidaan pitää osittain merkityksellisinä arvioitaessa testiympäristön perustamisen aiheuttamia kansallisen lainsäädännön muutostarpeita.

Näiltä osin huomioni kiinnittyi erityisesti syrjimättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksista esitettyyn. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan merkityksellisiä ovat hakijoiden valinta- ja kelpoisuusvaatimukset, joista säädetään komission täytäntöönpanosäädöksissä. Nyt ehdotettavassa laissa ei säädettäisi hakijoiden valinta- ja kelpoisuusperusteista erikseen. Aiemmin hallituksen esitysluonnoksessa viitattiin myös siihen, että kyseisiin perusteisiin liittyvä kansallinen liikkumavara on epäselvä.

Hallituksen esitysluonnoksessa kuitenkin arvioidaan, että koska yleinen sääntelyn testiympäristö olisi avoin kaikille tekoälyasetuksen soveltamisalaan kuuluville tekoälyjärjestelmille, sääntelyn testiympäristöön osallistuvien ja sen ulkopuolelle jäävien väliset erot eivät muodostuisi kohtuuttomiksi. Lisäksi luonnoksessa viitataan siihen, että testiympäristöön valitut toimijat voisivat edistää tekoälyasetuksessa määriteltyjä testiympäristön tavoitteiden saavuttamista, ”minkä vuoksi testiympäristöön valituille toimijoille annettava edullisempi asema voidaan katsoa oikeasuhtaiseksi.” Näitä arvioita ei kuitenkaan mitenkään perustella.

En ole vakuuttunut siitä, että testiympäristön suhde syrjimättömyyden ja oikeasuhtaisuuden periaatteisiin tyhjentyy hallituksen esitysluonnoksessa kuvattuun. Koska tässä vaiheessa ei tiedossa täysin ole, minkä verran erityisesti testiympäristön valintakriteereihin mahdollisesti liittyy kansallista sääntelyvaraa, tyydyn toteamaan, että hallituksen esitysluonnosta on syytä täydentää, kun komission täytäntöönpanosäännökset on julkaistu.

Esityksessä todetaan (s. 20), että tekoälysetuksen johdanto-osan 138 kappaleen mukaan tekoälyn sääntelyn testiympäristöjä voitaisiin perustaa fyysisessä, digitaalisessa tai hybridimuodossa, ja niissä voitaisiin testata sekä fyysisiä että digitaalisia tuotteita. Näin ollen asetus jättää kansallista liikkumavaraa sääntelyn testiympäristön käytännön toteutukseen ja muotoon liittyen. Hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisälly selkeää kuvausta siitä, miten ehdotettu kansallinen testiympäristö toteutetaan. Onko tarkoituksena esimerkiksi perustaa tietotekninen ympäristö, jossa tekoälyjärjestelmiä voisi testata?

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 39), että sääntelyn testiympäristön toimintalogiikka ei perustu sille, että testiympäristössä myönnettäisiin poikkeuksia tekoälyasetuksen tai muun asiaankuuluvan lainsäädännön noudattamisesta. Toisaalta samalla sivulla todetaan, että sääntelyn testiympäristössä voitaisiin tarvittaessa myöntää poikkeuksia voimassa olevan lainsäädännön noudattamisesta, jos unionin tai kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa tämän. Epäselväksi jää, missä tilanteessa poikkeuksia lainsäädännön noudattamiseen voidaan myöntää sekä millaisia nämä poikkeukset voivat olla paitsi sisällöltään myös laajuudeltaan ja kestoltaan. Perusteluja tulisi näiltä osin täsmentää.

2.6 Henkilötietojen jatkokäsittelyminen testiympäristössä

Esityksen 11 g §:ssä säädettäisiin henkilötietojen jatkokäsittelyä koskevasta oikeusperustasta tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi, kouluttamiseksi ja testaamiseksi, kun lainvalvontaviranomaiset osallistuvat sääntelyn testiympäristöön tekoälyjärjestelmän tarjoajana tai mahdollisena tarjoajana. Perustelujen mukaan kyse on tekoälyasetukseen sisältyvän kansallisen liikkumavaran käyttämisestä.

Perusteluissa viitataan tekoälyasetuksen 59 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan, kun tavoitteena on rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleisen turvallisuuden kohdistuvilta uhkilta suojelu tai tällaisten uhkien ehkäisy, lainvalvontaviranomaisten valvonnassa ja vastuulla, tekoälyn sääntelyn testiympäristöissä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn on perustuttava tiettyyn unionin tai kansalliseen lainsäädäntöön samoin kumulatiivisin edellytyksin kuin edellä 1 kohdassa tarkoitetaan.

Saman 59 pykälän 3 kohdan mukaan edellä oleva 1 kohta ei rajoita sellaisen unionin tai kansallisen lainsäädännön soveltamista, jolla suljetaan pois henkilötietojen käsittely muita kuin kyseisessä lainsäädännössä nimenomaisesti mainittuja tarkoituksia varten, eikä sellaisen unionin tai kansallisen lainsäädännön soveltamista, jossa säädetään perustasta sellaiselle henkilötietojen käsittelylle, joka on tarpeen innovatiivisten tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi, testaamiseksi tai kouluttamiseksi, tai muusta oikeusperustasta henkilötietojen suoja koskevan unionin oikeuden mukaisesti.

Hallituksen esityksessä ei käsitellä 59 artiklan 3 kohtaa lainkaan. Hallituksen esityksessä ei esimerkiksi oteta kantaa siihen, sisältyykö kansalliseen lainsäädäntöön kohdassa 3 tarkoitettua lainsäädäntöä ja jos, niin mitä tämä lainsäädäntö kattaa. Esityksessä ei myöskään oteta kantaa mahdolliseen testiympäristössä tapahtuvan sosiaali- ja terveydenhuollon tiedoilla testaamisen ja ns. toisilain väliseen suhteeseen.

2.7 Suuririskisten tekoälyjärjestelmien testaaminen todellisissa olosuhteissa

Lausunnoilla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi säädetään myös toimivaltaisten markkinavalvontaviranomaisten tehtävistä vastata eräiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien testaamisesta todellisissa olosuhteissa sääntelyn testiympäristön ulkopuolella.

Eräillä suuririskisillä tekoälyjärjestelmillä viitataan tässä tekoälyasetuksen liitteessä III mainittuihin tekoälyjärjestelmiin. Näihin kuuluvat muun muassa välttämättömien yksityisten palvelujen ja välttämättömien julkisten palvelujen ja etuuksien saatavuuteen ja käyttöön liittyen liitteessä luetellut tekoälyjärjestelmät kuten esim. järjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi viranomaisten toimesta tai viranomaisten puolesta sen arviointiin, ovatko luonnolliset henkilöt oikeutettuja välttämättömiin julkisen avun etuuksiin ja palveluihin, kuten terveydenhuollon palveluihin, sekä tällaisten etuuksien ja palvelujen myöntämiseen, vähentämiseen, peruuttamiseen tai takaisin perimiseen.

Tekoälyasetuksen 3 artiklan sisältämän määritelmän mukaan todellisissa olosuhteissa suoritettavalla testauksella puolestaan ”tarkoitetaan tekoälyjärjestelmän tilapäistä testaamista käyttötarkoituksensa mukaisesti todellisissa olosuhteissa muualla kuin laboratoriossa tai muulla tavoin simuloitussa ympäristössä luotettavan ja vankan datan keräämiseksi ja tekoälyjärjestelmän vaatimustenmukaisuuden arvioimiseksi ja todentamiseksi tämän asetuksen vaatimuksiin nähden, ja tätä ei katsota tekoälyjärjestelmän saattamiseksi markkinoille tai sen käyttöönottamiseksi tässä asetuksessa tarkoitettulla tavalla, edellyttäen että kaikki 57 tai 60 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät”

Todellisissa olosuhteissa testaamisen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ei arvioida lainkaan esitysluonnoksessa. Pidän tätä puutteena. Luonnoksessa ei arvioida myöskään sitä, miten varmistutaan siitä, että testaamiseen osallistujalta saadaan tietoinen suostumus tai miten varmistutaan siitä, että tekoälyjärjestelmän tuottamat mahdolliset virheelliset ennusteet, suositukset ja päätökset voidaan tosiasiallisesti peruuttaa ja jättää huomiotta. Myöskään muuta mahdollisesti huomioitavaa lainsäädäntöä (esim. toisiolaki) ei käsitellä.

Tekoälyasetuksen 60 artiklan 4 kohdan b alakohta jättää jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa sen suhteen edellyttääkö todellisissa olosuhteissa testaamisen salliminen nimenomaista viranomaisen lupaa vai voidaanko testaaminen sallia ns. hiljaisella hyväksynnällä. Esitysluonnoksessa katsotaan viranomaisen luvan edellyttämisen olevan tarpeellista, koska hiljainen hyväksyntämenettely ei ole yleisesti käytössä kansallisessa hallintomenettelyssä. Lisäksi perusteluissa todetaan, että todellisissa olosuhteissa tapahtuvan testaamisen hyväksyminen on merkityksellistä muiden henkilöiden, joihin testaamisen vaikutukset voivat kohdistua, perusoikeuksien suojaamisen kannalta, minkä vuoksi olisi edellytettävä viranomaisen antamaa lupaa. Viranomaisen luvan myöntämistä koskevan päätöksen antaminen mahdollistaisi myös henkilön muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kyseisestä päätöksestä. Pidän ehdotettua sääntelyratkaisua perusteltuna ja sille esitettyjä perusteluja asianmukaisina. Niiltä osin kuin EU-lainsäädäntö jättää kansallista liikkumavaraa, sitä on käytettävä yhdenmukaisesti perustuslain asettamien vaatimusten kanssa.

2.8 Jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen

Lausunnoilla olevassa hallituksen esityksessä säädettäisiin lupamenettelystä silloin kuin lainvalvontaviranomaiset aikoivat käyttää toiminnassaan jälkikäteistä biometrinen etätunnistamista. Tekoälyasetus jättää kansallista liikkumisvara siinä, pyydetäänkö lupaa ”oikeusviranomaiselta tai hallintoviranomaiselta, jonka päätös on sitova ja johon sovelletaan tuomioistuINVALVONTAA”.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että luvan myöntäisi toimivaltainen tuomioistuin. Pidän tätä ratkaisua sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että EU tuomioistuimen käytännön valossa perusteltuna.

2.9 Asetuksenantovaltuutukset

Esitykseen sisältyy useita asetuksenantovaltuutuksia. Esityksen perusteluissa asetuksenantovaltuuksien tarpeellisuutta perustellaan muun muassa seuraavasti:

”Edellä mainitut sääntelyn testiympäristöön liittyvät asetuksenantovaltuudet olisi katsottava tarpeelliseksi johtuen sääntelyn testiympäristön käytännön toimeenpanon aikaisesta vaiheesta. Tekoälyasetuksen toimeenpanon edetessä voi olla tarve antaa lakia yksityiskohtaisempaa sääntelyä sääntelyn testiympäristöön liittyvistä viranomaistehtävistä ja niihin liittyvistä menettelyistä. Näin ollen ehdotetut asetuksenantovaltuudet mahdollistaisivat sääntelyn testiympäristöön liittyvistä viranomaistehtävistä ja menettelyistä säätämisen joustavasti myöhemmin lain säätämisen jälkeen. Asetuksenantovaltuuksista säätäminen olisi tarpeellista myös siitä syystä, että esityksen valmisteluhetkellä komissio ei ole antanut tekoälyasetuksen 58 artiklassa tarkoitettuja täytäntöönpanosäädöksiä sääntelyn testiympäristöjen yksityiskohtaisista järjestelyistä. Täytäntöönpanosäädökset sisältävät mahdollisesti tekoälyasetusta tarkempaa sääntelyä sääntelyn testiympäristön toimintaan osallistuvista viranomaisista ja näitä koskevista menettelyistä. Asetuksenantovaltuuksien myötä voitaisiin tarvittaessa antaa lakia yksityiskohtaisempaa sääntelyä viranomaistehtävistä ja niitä koskevista menettelyistä, jos se on kansallisesti tarpeen täytäntöönpanosäädösten täydentämiseksi.”

Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että asetuksen antovaltuudet voivat olla tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (esim. PeVL 106/2022 vp ja siinä viitatus).

Lisäksi jos asetuksenantajan toimivaltaa rajoittaa myös Euroopan unionin lainsäädäntö, tulisi täsmällisyysvaatimuksen johdosta asetuksenantovaltuuksissa vähintään viitata asian kannalta merkitykselliseen EU-lainsäädäntöön. (PeVL 90/2022 vp ja siinä viitatus)

Komissiolle on tekoälyasetuksessa annettu laajat valtuudet antaa toimeenpanosäädöksiä. Totean, että niiltä osin kuin komission antamien säädösten johdosta mahdollisesti joudutaan säätämään yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista, tulee näistä jatkossakin säätää lailla. EU-lainsäädäntö ei yksin muodosta asetuksenantovaltuutta, vaan asiaa tulee aina arvioida perustuslain 80 §:n valossa

2.10 Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi

Nyt lausunnolla olevaan hallituksen esitysluonnokseen sisältyy reilun puolen sivun mittainen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointijakso, jossa lähinnä luetellaan erilaisia perusoikeuksia, joiden toteutumisen kannalta ehdotusta pidetään myönteisenä. Lähteiden puuttuessa epäselväksi jää, mihin luonnoksessa esitetyt vaikutukset perustuvat.

Pidän perus- ja ihmisoikeusvaikutusarviointia myös sen sisällön osalta puutteellisena. Arvioinnissa ei lainkaan käsitellä esimerkiksi todellisissa olosuhteissa testaamisen mahdollisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kuten edellä on todettu, hallituksen esitysluonnoksessa kuitenkin tunnistetaan esimerkiksi, että todellisissa olosuhteissa tapahtuvan testaamisen hyväksyminen on merkityksellistä myös sellaisten muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamisen kannalta, joihin testaamisen vaikutukset voivat kohdistua.

2.11 Lopuksi

Lopuksi totean, että tekoälyasetukseen liittyvästä sääntelystä on muodostumassa hankalasti hallittava kokonaisuus, jossa sovellettavaksi tulevat samanaikaisesti useat eri säädökset. Tämä asettaa kansalliselle lainsäädännölle muun muassa asianosaisten oikeusturvan toteutumiseksi erittäin korkeat vaatimukset sääntelyn selkeydestä ja täsmällisyydestä sekä perusteellisuutta hallituksen esityksen perusteluilta. Luonnos hallituksen esitykseksi on monilta osin vielä keskeneräinen. Esityksen pykäläteksteissä ja perusteluissa on vielä monin paikoin täsmennettävää ja täydennettävää.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Sanna Hyttinen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.

Hyttinen Sanna
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia