



Oikeuskansleri Tuomas Pöystin keskustelupuheenvuoro hallituksen iltakoulun 2.10.2024 tekoälyä koskevassa keskustelussa. Iltakoulun suullisessa keskustelussa oikeuskansleri esitti pääkohdat ilman lähdeviittauksia ja yksityiskohtaisia perusteluja; sisennettyjä kappaleita ei esitetty keskustelussa mutta ne perustelevat pääkappaleissa esitettyä ja vastaavat lisäkysymyksiin.

Tekoälyn sääntelystä ja hyödyntämisen oikeudellisista puitteista

Oikeuskanslerin näkökulmia tekoälyyn

Tekoälyn kehittämistä, hyödyntämistä sekä sääntelyä koskevat poliittiset ja toimintapoliittiset linjaukset eivät kuulu ylimmälle laillisuusvalvojalle. Tekoälyn kehittämisen ja käytön oikeudelliset reunaehdot ja perus- ja ihmisoikeuksien ja osana niitä oikeusturvan ja hyvän hallinnon sekä ihmisarvon kunnioituksen ja yksilön integriteetin toteuttaminen tekoälyä laajasti hyödyntävässä yhteiskunnassa ja julkisessa hallinnossa kuuluvat. Valtioneuvoston oikeuskanslerin työpöydällä näkyvät myös tekoälyä koskevan sääntelyn ja tekoälyn sekä yleensä digitalisaation oikeudelliset ongelmat.

Lain valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022) mukaan oikeuskanslerille koottuja ylimmän laillisuusvalvonnan tehtäviä ovat muun muassa asiat, jotka koskevat hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita. Julkisen hallinnon automaatio on näin yksi oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan lakisääteisistä painopisteistä.

Kyse on perustuslakiin perustuvasta ylimmästä laillisuusvalvonnasta, jonka tehtävät ja rooli ovat eri kuin esimerkiksi Suomessakin Euroopan unionin tekoälyasetuksen (EU) 2024/1689 perusteella järjestettävä tekoälyn markkinavalvonta sekä tekoälyn käyttöä ja kehittämistä koskeva yhdenvertaisuuden toteutumisen sekä tietosuojan liittyvien oikeuksien valvonta.¹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittama valvonta on valvonnan valvontaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoisen toteutumisen valvontaa, myös tekoälyasetuksen 77 artiklan tarkoittamalla tavalla. Siinä valvotaan, että unionin lainsäädännöllä ja tavallisella kansallisella lailla säädetty valvontajärjestelmä toimii ja sen viranomaiset täyttävät velvollisuutensa. Tekoälyn kannalta tämä tarkoittaa sitä, että oikeuskansleri valvoo unionin tekoälyasetuksen edellyttämän tekoälyn hallintajärjestelmän oikeudellisia perusteita ja toimivuutta sekä siinä toimivien viranomaisten toiminnan laillisuutta ja hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumista siinä. Yksi keskeinen tehtävä

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/1689, annettu 13 päivänä kesäkuuta 2024, tekoälyä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä ja asetusten (EY) N:o 300/2008, (EU) N:o 167/2013, (EU) N:o 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 ja (EU) 2019/2144 sekä direktiivien 2014/90/EU, (EU) 2016/797 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (tekoälysäädös).

on varmistaa, että viranomaiset pystyvät hoitamaan niille säädetty tehtävänsä ja käsittelemään asiat ilman aiheetonta viivytystä. Esimerkiksi tietosuoja-valtuutetun käsittelyajat ovat olleet toistuvasti esillä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa (viimeksi [apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu OKV/550/10/2023](#)). Valvonnassa kiinnitetään huomiota hallintolain mukaisesti myös asioiden käsittelyn järjestämisen tuloksellisuuteen.

Oikeuskanslerin vastuulla olevassa ylimmässä laillisuusvalvonnassa arvioidaan ennakollisessa säädösvalvonnassa ja lainvalmistelun muussa laillisuusvalvonnassa sekä oikeuslaitoksen ja julkisen hallinnon valvonnassa myös suoraan automaation ja sen hyödyntämisen laillisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoista toteutumista siinä. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan erityisenä tavoitteena ja näkökulmana ei ole yhden yksittäisen oikeuden tai oikeudellisen näkökulman edistäminen vaan se, että eri perus- ja ihmisoikeudet ja muut oikeudet voisivat mahdollisimman tasapainoisella ja kestäväällä tavalla toteutua.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty erityistä huomiota perustuslaissa tarkoitetun hyvän hallinnon toteutumiseen laajassa merkityksessä, johon kuuluu myös palveluiden laatu ja tuloksellisuus. Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat jo ennen hallintolakiin ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin sittemmin säädettyjä sääntöperusteista automaatiota koskevien säännösten säätämistä kanteluiden ja omien aloitteiden kautta valvoneet ja edistäneet hyvän hallinnon kannalta perustellun automaation hyödyntämistä julkisessa hallinnossa. Tässä yhteydessä on mainittava oikeuskanslerin laillisuusvalvonnasta varsinkin Kansaneläkelaitoksen (Kela) automaatiota koskeva oikeuskanslerin ratkaisu ([Kelän automaattinen päätöksenteko OKV/131/70/2020](#)).

Vastauksena kysymykseen iltakoulun keskustelussa on kyseistä vanhempaa oikeuskanslerin ratkaisua luettava päätöksen ajallisessa ja asiallisessa kontekstissa ja välttää ylivarovaisuuteen tai liialliseen riskinottoon perustuvia tulkintoja. Nytemmin hallintolain ja tiedonhallintalain säännöksillä on luotu laajasti perustaa automaation hyödyntämiselle hallinnon päätöksentekoa tukevissa toiminnoissa (pätöksentekoa tukeva automaatio, tausta-automaatio) sekä sääntöperusteista automaatiota hallinnon päätöksenteossa sekä näiden avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Ratkaisun perusteella Kela on lisännyt informointia automaattisen päätöksenteon käytöstä ja lisäksi ratkaisun avulla on voitu selventää rajanvetoa hallintolain uusien yleissäännösten soveltamisalaan kuuluvan automaattisen päätöksenteon, päätöksenteon valmistelun automaation ja myös tietosuoja-asetuksen 22 artiklan tarkoittaman automaattisen päätöksenteon välillä. Ratkaisu osaltaan myös tuki ja sitä hyödynnettiin hallintolain ja tiedonhallintalain nykyisten sääntöperusteista automaatiota koskevien säännösten valmistelussa.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on käynnissä laajemmin digitalisaatioon ja siinä myös nykyisen kansallisen lainsäädännön mahdollistamaan automaattiseen päätöksentekoon kohdistuva valvontaohjelma. Sillä osaltaan huolehditaan oma-aloitteisesti automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön asianmukaisesta täytäntöönpanosta ja soveltamisesta sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten toteutumisesta

automaatiossa. Kalliiden ja laajoille ihmisten ja yritysten joukoille hankaluuksia aiheuttavien virheiden välttämiseksi ennakoiva laillisuusvalvonta on automaation kaltaisissa tietojärjestelmäsidoissa toiminnoissa perusteltua. Oikeuskansleri on suorittanut tältä osin kuluvaan vuonna otantatarkastuksen Verohallinnon automaattiseen päätöksentekoon ([oikeuskanslerin päätös automaattinen päätöksenteko verotuksessa OKV/656/70/2024](#)). Verohallinto käyttää oikeuskanslerin ratkaisun perusteella automaattista päätöksentekoa lainsäädännön puitteissa, osaksi mutta käytännössä vähäisessä määrin myös oikaisuvaatimusten ratkaisemiseen. Automaattiselle päätöksenteolle asetettavat yleisen tietosuoja-asetuksen ja kotimaisen lainsäädännön vaatimukset täyttyvät.

Oikeuskanslerilla on käynnissä omasta aloitteesta tehtävä tutkinta Kelan automaattisesta päätöksenteosta (OKV/2213/70/2024). Asiassa oikeuskansleri arvioi Kelan nykyiset sääntöperusteista automaatiota koskevaan yleislainsäädäntöön perustuvat käytännöt ja rajanvedon siihen, milloin kyseessä on automaattinen päätöksenteko ja milloin kysymys on muusta automaatiosta sekä tarkastellaan, käyttääkö Kela tekoälyä EU:n tekoälyasetuksen tarkoittamalla tavalla ja miten lasten etu samoin kuin huoltajien asema tunnustetaan Kelan automaatioissa. Tarkoituksena on ylimmän laillisuusvalvojan käytettävissä olevin keinoin varmistua automaation toteuttamisesta hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten mukaisesti keskeisimmissä massapäätöksiä tekevissä viranomaisissa (Verohallinto, Kela...) ja tällä tavoin edistää kestävää perustaa hallinnon digitalisaatiolle ja automaation hyödyntämiselle.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on tänä vuonna kiinnitetty huomiota myös kansalaisten ja yritysten kannalta hankaluuksia aiheuttaneeseen Maanmittauslaitoksen huoneistotietojärjestelmän toimivuuteen ja siihen liittyviin käsittelyn viiveisiin sekä huoneistotietojärjestelmän toteutuksen ja lainvalmistelun onnistumiseen ([oikeuskanslerin päätös huoneistotietojärjestelmän ruuhkautuminen, OKV/2041/70/2024](#)). Oikeuskanslerin tutkittavana on myös sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain mukaisen palveluntuottajarekisterin (soteri) rekisteröintimenettelyn viivästymiseen liittyviin korjaaviin toimiin ryhtyminen sosiaali- ja terveysministeriössä ja lakiin liittyvän vaikutusarvioinnin onnistuminen, rekisteröitymisvelvoitteiden oikeasuhtaisuuden arviointi sekä lainvalmistelun yhteys tietojärjestelmien kehittämiseen ja rekisteröinnin käytännön toteutukseen ja sen ohjaukseen (vireillä oleva oma aloite OKV/2075/70/2024; oikeuskanslerin lausunto asiaan liittyvästä lainmuutoksesta [OKV/2370/21/2024](#)). Yhteistä näissä asioissa on huomio siitä, että toiminnallinen kehittäminen, lainsäädännön valmistelu ja tietojärjestelmähankkeet on tarpeen tehdä koordinoitusti ja riittävän yhtenäisesti johdettuna kokonaisuutena. Jos näin ei menetellä niin vaarana on, että tietojärjestelmäsidoissa yhteiskunnassa ja hallinnossa syntyä yksityisille ihmisille ja yrityksille hyvin hankalia ja oikeusturvaa sekä hyvää hallintoa vaarantavia tilanteita.

Kommentit iltakoulun käsittelyssä olleista esityksistä

Hallituksen iltakoulussa pidetyistä ministeriöiden valmistelevien virkamiesten esityksistä samoin kuin valtioneuvoston eri politiikka-asiakirjoista ilmenee kunnianhimoinen tavoitteenasettelu tekoälyn suhteen. Euroopan unionilla on samoin niin oikeudellisesti kuin taloudellisesti, teknologisesti ja yleensä yhteiskunnallisesti kunnianhimoiset tavoitteet tekoälyn sääntelyn suhteen.

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on hyvin keskeisellä sijalla unionin tekoälyasetuksen tavoitteissa. Tämä on luonnollisesti ylimmän laillisuusvalvojan näkökulmasta hyvä asia. Tekoäly on syvästi ja laajasti yhteiskuntaa muuttava voima ja kehitykseen sisältyy paljon mahdollisuuksia mutta toki myös huomattavia riskejä ja uhkia. Euroopan unionin tietosuoja sääntelyn yhteydessä on toteutunut ja siinä on paljon puhuttukin Brysselin vaikutuksesta (Brussels effect). Siinä Euroopan unionin lainsäädäntö muodostuu maailmanlaajuisestikin esikuvaksi ja ohjaa oikeudellista ja teknistäkin kehitystä. Sisämarkkinoiden tuotesääntelynä tekoälyasetuksen sääntelykonteksti ja sääntelymalli poikkeavat sekä sääntelyn täytäntöönpano ja vaikutustavat poikkeavat monilta merkittäviltä osin tietosuoja-asetuksesta. Lainsäädännöllä ja sen tehokkaalla täytäntöönpanolla voidaan ja pitääkin ehkäistä tekoälyn kehitykseen ja käyttöön liittyviä erityisiä riskejä ja uhkia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Uhkien ja riskien näkökulma ei kuitenkaan kata kokonaisuudessaan perus- ja ihmisoikeusystävällisen ja tekoälyä hyödyntävän yhteiskunnan tarpeita. Näyttää siltä, että tulevaisuuden kannalta olennaista on, että ihminen toimii yhä enemmän osana teknologista järjestelmää, jossa on myös tekoälyä eri laajuudessa hyödyntäviä osia (tätä voidaan kutsua hybridiarkkitehtuuriksi ja hybridiälyksi, ks. Pöysti T., 2022. Rights by design and default in hybrid architectures – realizing human-centric public service in human-intelligent machine co-work. Konferenssiesitelmä. Digitalize Stockholm. https://oikeuskansleri.fi/documents/1428954/110061461/Chancellor+of+Justice_keynote+address_20.10.2022.pdf/771ca5da-1aaa-d909-5651-810f9ba38c96/Chancellor+of+Justice_keynote+address_20.10.2022.pdf?t=1666249832802).

Tekoälyn osalta olennaista on, että riittävän turvallisia tekoälyyn perustuvia innovaatioita kehitetään ja niitä on saatavilla myös käyttöön erilaisiin ja hyvinkin innovatiivisiin käyttötarkoituksiin. Euroopan unionin tekoälyasetuksen taustalla vaikuttaa myös oletus siitä, että sääntelyllä voidaan edistää luottamusta tekoälyjärjestelmiin siten edistää niiden käyttöä ja niiden antamien mahdollisuuksien hyödyntämistä niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla.

Sääntelyn avulla voidaan kuitenkin vain rajoitetusti saavuttaa tekoälylle asetettuja kunnianhimoisia tavoitteita. On myös tarpeen tarkastella kriittisesti olemassa olevan sääntelyn toimivuutta tekoälyä ja hybridiälylle rakentuvia järjestelmiä hyödynnettäessä sekä aikaisempien lainsäädännöllisten ja lainsäädännön arviointia koskevien valtiosääntöisten arviointikriteereiden toimivuutta ja yksityiskohtia. Ilman tällaista kriittistä arviointia tekoälyn hyötyjä ei voida kestäväällä tavalla realisoida ja iltakoulun esityksissä kuvatut kunnianhimoiset tavoitteet jäävät saavuttamatta.

Näistä lähtökohdista esitän 4 oikeudellista näkökohtaa:

Näkökohta 1: sääntelyriskit, ylisääntely ja sääntelyn ja sen perustuslakiarvioinnin tarkistamisen tarpeet

Iltafunkoulussa käytettiin hyviä puheenvuoroja ylisääntelyn vaaroista. Vaarat on otettava myös vakavasti. Olen digitalisaation yhteydessä kirjoittanut sääntelyriskistä (ks. Pöysti T. 2023. Governance of Societal Cyber and Information Security Risks: How Legal Informatics Can Help Future-Looking Law. Legal Informatics as Science of Legal Methods: Proceedings of the 26th International Legal Informatics Symposium IRIS 2023. Schweighofer, E., Zanol, J. & Eder, S. (toim.). Bern: Weblaw, s. 39-55).

Keskusteltaessa sääntelyriskistä ja mahdollisen ylisääntelyn aiheuttamista ongelmista on kuitenkin tarpeen olla erittäin analyttinen ja eritellä, ovatko ongelmana a) unionin sääntely vaiko b) kansallinen sääntely ja sen huono yhteensovitus unionin oikeuden kanssa. Unionin sääntelyn osalta olennaista on tarkemmin analysoida, johtuvatko mahdolliset tai ainakin koetut ongelmat:

- 1) uudesta tekoälyasetuksesta tai sen tulkinnoista ja onko korjauksia tehtävissä delegoitujen säädösten tai täytäntöönpanosäädösten kautta
- 2) unionin sektorilainsäädännöstä tai sen epäselvästä suhteesta dataa ja sen käyttöä sekä tekoälyä koskevan uudemman sääntelyn kanssa vai sektorilainsäädännön tulkinnoista
- 3) unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 säännöksistä vai
- 4) tietosuoja-asetuksen eurooppalaisista tai kansallisista tulkinnoista.

Tietosuoja-asetuksen tarkastelu tekoälylainsäädännön rinnalla on tarpeen, koska tietosuoja-asetuksen laajan henkilötietojen käsitteen kautta tietosuoja-asetus tulee hyvin usein sovellettavaksi tekoälyä kehitettäessä ja hyödynnettäessä ja toisaalta tekoälyn hyödyntämisessä ja kehittämisessä sekä tekoälyjärjestelmien ylläpitämisessä usein juuri datan käsittely ja hyödyntäminen ovat olennaisen tärkeässä asemassa. Unionissa jouduttaneen jossain vaiheessa myös pohtimaan tietosuoja-asetuksen säännösten sisältöä.

Kansallisen lainsäädännön tasolla olennaista on sovittaa yhteen kansallinen tekoälyä koskeva lainsäädäntö ja sen tarpeellisuuden arviointi tiiviisti yhtenä osana tekoälyn kehittämistä ja käyttöä. Tekoälyasetus on suoraan sovellettavaa unionin lainsäädäntöä. Tältä osin lainsäädäntötoimivalta kuuluu unionille eikä jäsenvaltio tältä osin voi säätää sen kanssa päällekkäistä tai ristiriitaista lainsäädäntöä.

Lähtökohtana on, että asianmukaisesti sovellettu unionin tekoälyasetus suojaa riittävästi tekoälyyn liittyviltä ongelmilta. EU-oikeuden näkökulmasta on yleensä oikeudellisesti perusteltua ja välttämätöntäkin soveltaa tekoälyasetusta kansallisen sääntelyn sijasta. Tekoälyasetus ei soveltamisalallaan ole juurikaan jättänyt kansallista liikkumavaraa ja yleistä kansallista toimivaltaa lukuunottamatta niitä sen suhteellisen harvalukuisia kohtia, joissa jäsenvaltiolle on nimenomaisesti jätetty mahdollisuus säätää asiasta.

Perustuslakivaliokunta on henkilötietojen suojan osalta useita kertoja todennut sekä yleisesti että automaattisen päätöksenteon yhteydessä, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely tulkittuna ja sovellettuna EU:n perusoikeusperuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti,

muodostaa riittävän säännöspohjan myös perustuslaissa turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (viimeksi [PeVL 81/2022 vp](#), kappale 9).

Suomessa on esimerkkejä muista asiayhteyksistä omista kansallisista lainsäädäntöratkaisuista, joilla on ollut epäilemättä hyviä tarkoituksia mutta jotka ovat asettaneet hankalaksi osoittautuneita lisäkriteerejä taustalla olevaan unionin lainsäädäntöön nähden tai joihin on liittynyt käytännön ongelmia. Nämä ongelmat ovat sitten osaksi muodostuneet esteeksi lainsäädännön tavoitteiden saavuttamiselle. Asiantuntijat muista pohjoismaista ovat myös saattaneet esittää hyvinkin kriittisiä kysymyksiä Suomessa lakiin otetuille lisäkriteereille unionin sääntelyyn nähden ja niiden perusteltavuudelle ("mistä tämä on otettu/keksitty"). Esimerkiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettu laki (552/2019) ja yleensä sosiaali- ja terveystietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö useine muutoksineen on tästä hyvä esimerkki.

Kysymys kansallisesta lisäsääntelystä on erilainen tietosuojan ja tekoälyasetuksen suhteen. Tekoälyasetuksen soveltamisala näyttää kattavan laajasti ja melkoisen kattavasti tekoälyjärjestelmän määritelmän sisälle kuuluvat tilanteet. Asetus kuitenkin asettaa siinä omaksutun riskiperusteisen sääntelytavan mukaisesti tarkemmat säännökset vain yleiskäyttöisille malleille ja suurriskisille järjestelmille ja eräille muille tekoälyjärjestelmille. Vähäriskisille järjestelmille ei aseteta vaatimuksia mutta kansalliset lainsäätäjät eivät kuitenkaan niistä voi säätää, kun nekin kuuluvat sinänsä unionin säädöksen soveltamisalaan. Unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella, kuten kansallisen turvallisuuden suojaamisen ja sotilaallisen käytön tilanteissa jäsenvaltiolla sen sijaan on lainsäädäntövalta ja näissä sääntelyn tarvetta tulee harkita perus- ja ihmisoikeuksista ja muista valtiosääntöisistä tarpeista käsin.

Tekoälyasetus myös joiltain osin edellyttää kansallista täydentävää sääntelyä. Lisäksi hallinnon automaatioon julkisella sektorilla sisältyy muita kuin suoraan tekoälyasetukseen liittyviä sääntelytarpeita, jotta esimerkiksi automaattiselle päätöksenteolle on riittävät oikeudelliset perusteet niin henkilötietojen suojan kuin perustuslain 2 §:n 3 momentin vaatiman julkisen vallankäytön ja julkisen toiminnan oikeudellisten perusteiden sekä perustuslain 21 §:n tarkoittamien hyvän hallinnon takeiden ja 22 §:n tarkoittaman perusoikeuksien turvaamisen ja edistämisen näkökulmista. Tärkeää olisi myös pohtia sitä, jääkö jotain tekoälyasetuksen ja kansallisesti säädetyn sääntöpohjaista automaatiota koskevan sääntelyn väliin: kyse olisi siis automaatiosta ja järjestelmistä, jotka eivät ole sääntöpohjaisia, mutta jotka eivät ole myöskään tekoälyasetuksen tekoälyjärjestelmän määritelmän mukaista. Kansallisen sääntöpohjaisen ja muun automaation erottelu on käytännön tietojärjestelmien näkökulmasta myös hankala ja kritiikille altis erottelu.

Perustuslakivaliokunta on perustellusti myös arvioinut, että tietosuoja-asetuksen sääntely ei muodosta hyvän hallinnon periaatteiden ja hallinnon oikeusturvajärjestelmän näkökulmasta riittävää perustaa automatisoidulle päätöksenteolle ([PeVL 7/2019 vp](#)). Erityinen perustuslaillinen kysymys Suomessa on myös perustuslain 118 §:n tarkoittaman virkavastuun toteuttaminen ja tehokkaana pitäminen (PeVL 7/2019 vp). Tämä on aika lailla suomalainen

erityispiirre eikä esiinny tällaisena muissa pohjoismaissa tai esimerkiksi Saksassa tai Ranskassa.

Virkavastuun tehokkuuden ongelma avautuu osaksi uudelleen tekoälyasetuksessa tarkoitettujen tekoälyratkaisujen käytössä julkisessa hallinnossa. Olennaista on, että virkavastuun liittyvä hyvää hallintoa ja oikeusturvaa sekä tilivelvollisuutta toteuttava funktio toteutuu ja ei tehdä puhtaasti keinotekoisia järjestelyitä henkilötason virkavastuun muodolliseksi toteuttamiseksi ja samalla vaikeuteta tekoälyn hyödyntämistä silloin, kun se on perusteltua. Hallituksen esityksissä on tältä osin tarvetta pystyä ehdottamaan myös riittävän tasapainoista ja selkeää sekä toimivaa valtiosääntöistä ratkaisua ja sille valtiosääntöiset perustelut perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Tässä yhteydessä huomiotani kiinnittää, että esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa automaation tekoälyn käyttö julkisella sektorilla on vähemmän yksityiskohtaisesti säänneltyä kuin Suomessa. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on Suomessa säädetty julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 6a luvussa suhteellisen tarkasti automaattisen päätöksenteon ja sen käyttöönoton dokumentaation ja laadunvarmistuksen yleisistä vaatimuksista. Hallintolain ja tiedonhallintalain automaattista päätöksentekoa koskevista säännöksistä on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä yleislailla rajattu päätöksentekoa automaatio asiallisesti sääntöperusteiseen, etukäteen ohjelmoituihin päätöksenteko- ja päättelysääntöihin perustuvaan automaatioon ja oikeusharkinnalla ratkaistaviin, vähän harkintavaltaa sisältäviin ratkaisuihin tai tilanteisiin, joissa ihmistyönä on erikseen ratkaistu harkintaa vaativat kysymykset. Ruotsin yleislainsäädäntö on tältä osin olennaisesti väljempi ja sektorikohtaisella erityissääntelyllä on enemmän tilaa.

Iltaakoulun keskustelussa esitetty ajatus tekoälyyn liittyvien sääntelytarpeiden ratkaisemisesta erityislainsäädännön avulla on sekä tekoälyasetuksen että tietosuoja-asetuksen näkökulmista sinänsä perusteltua. Tässä voi kuitenkin tulla ristiriitaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin painottaman yleislainsäädännön ensisijaisuuden kanssa (ks. Erityisesti PeVL 7/2019 vp sekä myös [PeVL 62/2018 vp](#), [PeVL 70/2018 vp](#), [PeVL 78/2018 vp](#)).

Tekoälyasetuksen edellyttämän kansallisen lainsäädännön valmistelun ja mahdollisten ensimmäisten erityislainsäädäntöön kuuluvien säännösten osalta hallituksen esitys on siten erityisen huolella arvioitava ja argumentoitava myös se, miksi aikaisemmasta poiketen erityislainsäädäntöä painottava sääntelymalli on valtiosääntöisesti ja esimerkiksi pragmaattisista ja sääntelyn selkeyteen ja hallittavuuteen liittyvistä syistä perusteltu. Samalla on toki perusteltua arvioida myös sitä, onko tekoälyn kehittyessä hallintolain ja tiedonhallintalain säännöksissä yleisiä tarkistamistarpeita ja mitä mahdollisia valtiosäännön tulkintakäytännön täsmentämisen tai kehittämisen tai uudelleen tulkinnan tarpeita tekoälyn turvalliseen ja oikeudellisesti kestävään hyödyntämiseen liittyy ottaen huomioon teknologian nopea kehitys ja uusi unionin sääntely. Pidäytyminen tästä arvioinnista voi johtaa siihen, että esitettyjä tavoitteita ei voida saavuttaa.

Näyttäisi myös siltä, että iltakoulussa esitetyt tavoitteet tekoälyn hyvin laajasta hyödyntämisestä ovat osaksi saavutettavissa vain, jos perustuslakivaliokunta arvioi osaksi uudelleen sitä, mitä käytännössä vaaditaan hyvän hallinnon turvaamiseksi tai ainakin arvioi tulkintakäytäntönsä myös tilanteessa, jossa tekoälyasetus sääntelee tekoälyä suhteellisen kattavasti. Samoin on kriittisestikin tarkasteltava osin sitä, missä rajoissa henkilötietojen toissijainen käyttö on tekoälyä hyödynnettäessä ja kehitettäessä mahdollista. Perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan sekä tietosuoja-asetuksen kannalta vahvassa asemassa olevan itsemääräämisoikeuden tulkintaa henkilötietojen käsittelyssä ja siihen liittyvänä lisäsuojatoimena sekä itsemääräämisoikeuteen kohdistuvia riskejä tekoäly-ympäristössä on perusteltua arvioida osin uudelleen. Yksi näkökulma on riskien ohella sekin, että itsemääräämisoikeuden turvaamisen pyrkimys ei johda epätarkoituksenmukaiseen suostumus –klikkausten inflaatioon (ks. tästä esineiden internetin yhteydessä Pöysti, T. 2019, *Regulating Industrial Internet Through IPR, Data Protection and Competition Law*. Ballardini, R. M., Kuoppamäki, P. & Pitkänen, O. (toim.). Kluwer Law International, s. 183-206). Hallituksen esityksissä on siten perusteltua osaltaan riittävän huolellisella valmistelulla myötävaikuttaa valtiosääntöisen doktriinin kehittämiseen.

Euroopan unionin tuomioistuimien vaikuttaa ratkaisukäytännössään varsin vahvasti painottavan tietosuojan kuuluvia oikeuksia ja tiedollista itsemääräämisoikeutta. EUT:n yksittäistapauksia koskevat yksittäiset ratkaisut ja niiden merkitys on aina analysoitava huolellisesti ja niin, ettei niistä vedetä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä sekä niin, että kansalliset tarpeet, erityisesti perustuslakiin kirjatut, pysyvät mielessä ja voivat perustuslakivaliokunnan käytännössäänkin todetusti toteutua tasapainoisesti tietosuojan rinnalla. Tähän on kiinnitetty huomiota myös oikeuskanslerin lausunnossa tietosuojasääntelyn uudistuksesta ([oikeuskanslerin lausunto OKV/1563/21/2024](#)). Lausunnossaan oikeuskansleri katsoi, että nykyinen pirstaleinen ja sekava lainsäädäntö haittaa julkishallinnon digitalisointia ja jatkovalmistelussa tulisi selvittää mahdollisuuksia selkeyttää sääntelyä. Lisäksi oikeuskansleri painotti, että julkisuusperiaatteen ja tietosuojan välinen jännite on pidettävä mielessä tietosuojasääntelyä uudistettaessa. Tietosuojasääntelyn uudistustyössä tulisi tarkastella yksityiskohtaisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä ja arvioida sen asettamia ehtoja kansalliselle lainsäädännölle.

Tietosuoja-asetuksen kohdalla ylitulkinta ja ylisoveltaminen ovat sikäli haitallista, että muut yhteiskunnalliset arvot taikka oikeusjärjestyksen suojelemat oikeudet kärsivät (esim. julkisuusperiaate, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaate jne). Tekoälyasetus toimii toisin. Samaa ongelmaa ei siinä ole. Se ei aseta mitään etuja tai arvoja toisten yli. Sen ylitulkinnasta kärsinee taloudellinen hyöty, innovaatiot ja kenties hallinnon tehokkuus jotka ovat sinänsä tärkeitä yhteiskunnallisia tavoitteita mutta jotka eivät ole suoraan perusoikeuksia vaan välillisesti merkityksellisiä, osin ratkaiseviakin, tasapainoiselle ja kestäväälle yhteiskuntakehitykselle.

Osa toistuvasti esille tulevista mahdollisista tekoälyn käyttötavoista ovat lisäksi vähintäänkin jännitteisessä suhteessa tekoälyasetuksen ja varsinkin tietosuoja-asetuksen kanssa. Tällainen on tilanne esimerkiksi tekoälyn käyttämisen ennakoivan sosiaalihuollon tarpeen ja sosiaaliturvan tarpeen tunnistamisessa, jossa ollaan lähellä kiellettyä sosiaalisen pisteytyksen tilannetta. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ajatellen on lisäksi tarpeen huomioida, että tietosuoja-asetus asettaa sosiaalihuollon tiedot ja terveystiedot eri asemaan, minkä vuoksi näiden yhdistely on vain rajallisesti mahdollista. Tekoälyasetuksen merkitys tässä kehittämisen

ennakoivan sosiaali- ja terveydenhuollon ja sote-tietointegraation rajoitteena lienee kuitenkin huomattavasti vähäisempi kuin tietosuojasääntelyn.

Onkin huolellisesti valmisteltava ja arvioitava ne hallituksen esitykset, joissa on tarpeen, että perustuslakivaliokunta arvioi tulkintakäytäntöään tekoälyn käytön edellytysten ja oikeusperustan osalta koskien muuta kuin sääntöperusteista automaatiota. Olennainen kysymys julkisen sektorin osalta tässä ovat hyvän hallinnon turvaamiseksi vaadittavat konkreettiset takeet eli oikeussuojaedellytys ja minkälaista ihmisen suorittamaa ja toisaalta automaattisia kontroleja tässä edellytetään tekoälyjärjestelmän hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimusten takaamiseksi ja missä määrin ja minkälaiset muut riittävän joustavasti käytettävissä oleva virheiden korjausmenettely voivat toimia yhtenä automaattisen päätöksenteon valtiosääntöistä oikeussuojaedellytystä toteuttavana keinona (vrt. PeVL 81/2022 vp sekä aikaisempi perustuslakivaliokunnan käytäntö PeVL 70/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp).

Näkökohta 2: pilvipalvelut ja tietojen luovuttamisen oikeudelliset perusteet.

Tekoälyn hyödyntämisessä ja kehittämisessä hyvin keskeisessä asemassa on datan käyttäminen tekoälyn kehittämiseen, kouluttamiseen ja testaamiseen sekä datan käytettävyys tekoälyn avulla analysoitavaksi ja jalostettavaksi. Euroopan unionissa tekoälykehittämisen volyymi ja innovaatioiden määrä on selvästi Yhdysvaltoja pienempää, joten kehittämisessä ja hyödyntämisessä tulee usein esille kysymys myös henkilötietojen luovuttamisesta EU/ETA-alueen ulkopuolelle ja sen oikeusperustasta. Tämä on erityisen tarpeen myös euro-atlanttisella alueella tapahtuvan innovaatiotoiminnan ja kehittämisen kannalta, joka puolestaan olisi perusteltua tavoitellun edellä kävijyyden kannalta.

Tekoälyä usein hyödynnetään myös erilaisten pilvipalveluiden yhteydessä. Useiden merkittävien pilvipalveluiden yhteydessä on tarjolla sopimuksia, joissa tietoja ei pääsääntöisesti luovuteta unionin alueen ulkopuolelle. Tekoälyn käytettävyyttä helpotettaessa olisi käytännössä myös selkeytettävä henkilötietojenluovutuksen EU/ETA-alueen ulkopuolelle tietosuojasetuksen mukaisten oikeusperusteiden soveltamista ja ymmärrystä näistä perusteista. Julkisessa hallinnossa tarvitaan myös selkeitä tulkintoja ja ohjeita tietojenluovutuksen perusteista, jotta tietojenluovutusten perusteita hyödynnetään oikeudellisesti kestäväällä tavalla ja tähän liittyvistä oikeudellisista epävarmuuksista ei muodostu tekoälyn hyödyntämisen ja kehittämisen sekä yleensä digiratkaisuiden estettä.

Näkökohta 3: Digitalisaatiomyönteisen lainsäädännön ja informaatio-oikeudellisen osaamisen tarve

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa saadun käsityksen mukaan automaatiolla niin valmistelun kuin päätöksenteon tukena kuin myös päätöksenteossa on edelleen runsaasti hyödyntämättömiä mahdollisuuksia. Olennaista olisi varsinkin kyetä tunnistamaan, mikä on automaattinen päätös. Hallintolain ja tiedonhallintalain sekä tietosuoja-asetuksen 22 artiklan säännöt koskevat vain niitä, ei automaatiota yleisesti; tosin tietosuoja-asetuksen 22 artiklakin osin käsittelee automaattista päätöksentekoa jonkin verran laueammin. Siten automaatiota yleisesti voidaan edistää ilman, että aina on kyse automaattisesta päätöksenteosta.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa syntyneen käsityksen perusteella digitalisaatiossa ja automaatiiossa on myös sääntöpohjaisen automaation hyödyntämisessä vielä paljon mahdollisuuksia. Tekoälyn hyödyntämistä ja kehittämistä ei ole perusteltua käsittää vain sarjana digihankkeita vaan laajempaan toiminnan kehittämisenä, johon sisältyy myös digitalisaatiomyönteisen lainsäädännön kehittäminen.

Itäkouluun keskustelussa nostettiin esille myös lakiehdotusten digitalisaatiovaikutusten ja vaikutusten tekoälyn hyödyntämisen edellytyksiin arviointi osana lainvalmistelua. Ajatus on sinänsä hyvä. Se on perusteltua toteuttaa osana tavanomaisia valmistelun prosesseja ja olla osa valmistelua eikä erillinen vaikutusarviointimenettely.

Oikeuskansleri on antanut laillisuusvalvonnallisen ja laillisuusvalvonnassa kertyneitä havaintoja kokoavan lausunnon 5.12.2022 valtiovarainministeriön johdolla toimineen digitalisaation edistämisen ohjelman loppuraportista ([oikeuskanslerin lausunto OKV/2791/21/2022](#)). Lausunnossa esittämäni näkökohdat ovat edelleen ajankohtaiset.

Tässä yhteydessä toistan lausunnossani esittämäni digitalisaatiomyönteisestä lainsäädännöstä, jonka mukainen sääntelymalli luo perusteita tekoälyn hyödyntämiselle eri muodoissaan. Lainvalmistelussa olisi kannustettava järjestelmällisesti digitalisaation järkevällä tavalla mahdollistaviin ja asiakkaiden oikeudet ja hyvän hallinnon digitaalisessa yhteiskunnassa ja hallinnossa turvaavaan lainsäädäntöön. Tässä sääntelymallissa luodaan myös edellytyksiä automaation käyttöön laajalti esimerkiksi erottelemalla laajaa harkintaa vaativat asiat ja selkeämmin suppeammalle oikeusharkinnalle perustuvat ratkaisutilanteet sekä esimerkiksi säätämällä oikaisuvaatimuksen käytöstä, jolloin hallinnossa voidaan joustavasti korjata myös syntyviä virheitä.

Tekoäly- ja digitalisaatiovaikutusten arvioinnissa voidaan hyödyntää Euroopan komission Better Regulation toolboxin työkaluja ja muiden pohjoismaiden (ja muiden digitalisaatiossa

edistyneiden maiden) käytäntöjä täydentämään vuonna 2022 uudistettua lainsäädännön vaikutusarviointiohjetta, jossa korostetaan olennaisten vaikutusten tunnistamista (valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>). Lausunnossa on edelleen hyvin ajankohtainen havainto siitä, että lainsäädännön soveltajat tarvitsevat nykyistä enemmän tukea ja rohkeutta tarvittaviin tulkintoihin digitaalisiin palveluihin liittyvän lainsäädännön toimeenpanossa ja soveltamisessa. Tämä tuen tarve varmasti koskettaa myös pilvipalveluita ja tekoälyn hyödyntämistä.

Digitalisaatiomyönteinen lainsäädäntö sekä digitalisaation mahdollisuuksien onnistunut hyödyntäminen yhteiskunnassa ja julkisessa hallinnossa sekä oikeudenkäytössä edellyttävät, että tieto- ja kyberturvallisuus ovat kunnossa ja tieto- ja kyberturvallisuustoimille ja –velvoitteille on ajantasainen perusta lainsäädännössä, tieto- ja kyberturvallisuusosaaminen on ajantasaista, tietojärjestelmät ja viestintäverkot ovat riittävän turvallisia ja että tieto- ja kyberturvallisuuden riittävää tasoa valvotaan riittävästi organisaatioiden sisäisessä ja ulkoisessa valvonnassa. Tekoäly ja siihen välittömästi liittyvä suurten datamassojen kerääminen ja hyödyntäminen automatisoiduilla analyytiikoilla luovat uudenlaisia kyber- ja tietoturvallisuuden riskejä. Tekoälyratkaisut toisaalta antavat myös uusia mahdollisuuksia tieto- ja kyberturvallisuudelle. Tekoälyn ja tieto- ja kyberturvallisuuden asianmukaisen tason välistä yhteyttä korostetaankin EU:n tekoälyasetuksessa (asetuksen johdannon 76 – 77 kohdat ja 15 artikla). Tekoälyä laajasti hyödyntävässä yhteiskunnassa ja hallinnossa tieto- ja kyberturvallisuudesta aktiivisesti huolehtiminen on koko yhteiskuntaa laajasti koskettava systeeminen kysymys. Se vaatii yhtä paljon huomiota kuin tietosuoja ja samalla tietosuojan sekä julkisessa hallinnossa hyvän hallinnon toteutuminen myös edellyttää tieto- ja kyberturvallisuutta.

Näkökohta 4: Lainsäädännön johdonmukaisuus ja ennustettavuus

Tekoälyn ja sitä kehittävän ja hyödyntävän ekosysteemin kehittäminen edellyttää johdonmukaista ja pitkäjänteistä toimintaa sekä ennustettavaa, mahdollisimman laajasti yleislainsäädännöksi luettavaa teknologianeutraalia lainsäädäntöä. Tekoälyn sekä siihen kiinnittyvän ekosysteemin kehittämisessä tärkeässä asemassa on myös yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyö innovaatioissa. Siinä oikeiden kannustimien ja selkeiden pelisääntöjen osalta on olennaista, että yrityspuolella voidaan myös luottaa julkisen sektorin strategioiden riittävään pysyvyyteen ja lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja ennustettavuuteen.

Kansallisesti olisi hyödyksi vaalikautta pidemmän aikavälin strategiat suomalaiselle digitaaliselle yhteiskunnalle ja hallinnolle. Euroopan unionissa todennäköisesti tullaan käymään tulkintojen taistelua tekoälyasetuksesta ja tietosuojakysymyksistä. Ei välttämättä tule olemaan sen enempää pysyvää, johdonmukaista kuin ennustettavaakaan. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on esimerkiksi kiinnitetty huomiota lainvalmisteluun ja siinä tehtävään kuulemiseen tilanteissa, joissa lääkemääräystietojen antamisessa asiakkaille hyvinvointisovellusten kautta ilmenneiden joidenkin, sinänsä merkittävien ongelmien johdosta varsin yllätyksellisesti lykättiin lääkemääräystietojen avaamista hyvinvointisovelluksille vaikka

aikaisemmin osana sote-tiedon strategioita tällaista avaamista oli pidetty tärkeänä ([oikeuskanslerin päätös OKV/2943/10/2022 ja OKV/2944/10/2022](#)).