

19.8.2024

YVV/1523/2024

Työ- ja elinkeinoministeriö, tekoälyasetuksen kansallisen toimenpanon työryhmä

Tiedoksi: Oikeusministeriö

Tekoälyasetuksen toimeenpanosta ja yhdenvertaisuusvaltuutetun roolista

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Ulkomaalaislain (301/2004) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitöissä valtuutetun yhdeksi tehtäväksi on todettu ulkomaalaisten henkilöiden oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaporttoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maasta poistamisen täytäntöönpanon valvojana. Valtuutettu haluaa tällä kirjeellä ystävällisesti kiinnittää huomionne seikkoihin, jotka ovat yhdenvertaisuuden edistämisen sekä valtuutetun roolin näkökulmasta keskeisiä tekoälyasetuksen toimeenpanon alussa. Valtuutettu kiittää oikeusministeriötä jo aiemmin käydystä alustavasta keskustelusta erityisesti valtuutetun valvontaroolista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tekoälyasetuksen 77 artiklassa tarkoitettuna viranomaisena

Tekoälyasetus edellyttää yhteistyötä niiden kansallisten viranomaisten kanssa, jotka turvaavat perusoikeuksia. Asetus viittaa syrjimättömyyteen tässä yhteydessä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on edistää yhdenvertaisuutta ja valvoa syrjinnän kielltoa. Lisäksi valtuutetulla on useita muita perusoikeuksien toteutumista turvaavia tehtäviä.

Erityisesti viittaamme seuraaviin asetuksen kohtiin: Johdanto-osan kappaleet 45, 80 ja 142 sekä artikkelit 70, 73, 77, 79 ja 82. Kyseiset säännökset määrittelevät uusia yhteistyömekanismeja ja valtuuksia viranomaisille, joiden tehtävänä on turvata

syrijimättömyyttä ja muita perusoikeuksia. Ne määräävät yleisen yhteistyövelvoitteen markkinavalvontaviranomaisten ja niiden viranomaisten välillä, jotka vastaavat syrjimättömyyden ja muiden perusoikeuksien seurannasta, niin sanottujen "artiklan 77(1) elinten" välillä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää selvänä, että toimistomme yhdenvertaisuusvaltuutettu lakisääteisten, mukaan lukien EU-sääntelyyn pohjaavien tehtäviensä nojalla on viranomainen, joka kuuluu artiklan 77(1) elimiin. Näin ollen oletamme, että yhdenvertaisuusvaltuutettu ilmoitetaan komissiolle kyseisenä yhtenä elimenä.

Olemme käyneet asiasta jo hyvän avauskeskustelun oikeusministeriön kanssa ja olemme siinä ymmärryksessä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu oltaisiin ilmoittamassa kyseiseksi yhdeksi elimeksi, mihin suhtaudumme myönteisesti.

Muita huomioitavia seikkoja asetuksen toimeenpanossa, mukaan lukien jo alkuvaiheessa

Lisäksi suositamme huomioimaan asetuksen täytäntöönpanossa seuraavat seikat:

- (i) Yhdenvertaisuusvaltuutettua ja muita relevantteja perusoikeuksien seurannasta vastaavia viranomaisia kuullaan ja otetaan riittävästi mukaan Suomessa asetuksen täytäntöönpanoon, erityisesti valvontakehyksen muotoiluun.

Kirjeemme alussa mainitut artiklat määrittelevät uusia yhteistyömekanismeja yhdenvertaisuusvaltuutetun ja muiden asetuksen mukaisesti nimettävien valvojien välillä. Lisäksi viittaamme juuri hyväksytyyn EU:n yhdenvertaisuuselinten yhteisiä standardeja koskevaan direktiiviin, joka korostaa yhdenvertaisuuselinten kuulemista asioissa, jotka vaikuttavat niiden toimeksiantoon, itsenäisyyteen ja toimintaan ([Neuvoston direktiivi \(EU\) 2024/1499, artiklat 14 ja 15](#)). On myös erityisen tärkeää, että Suomen nimettyä asetuksen mukaisen kansallisen markkinavalvontaviranomaisen, kyseinen valvoja ja yhdenvertaisuusvaltuutettu käynnistävät keskinäiset yhteiskeskustelut siitä, miten asetuksen mukaiset yhteistyö-, informointi ja kuulemisrakenteet käytännössä varmistetaan.

- (ii) Asetusta valvoville elimille ml. artikla 77(1) elimille varmistetaan riittävä ihmisoikeusasiantuntemus ja resurssit suorittaa valvontatyönsä tehokkaasti.

On esimerkiksi olennaista, että markkinavalvontaviranomaisten ja ilmoittavien viranomaisten henkilöstöllä on perusteellinen ymmärrys yhdenvertaisuudesta ja

syrijimättömyydestä. Samoin yhdenvertaisuusvaltuutetulla tarvitaan kapasiteetti valvoa ja edistää algoritmien hyödyntämiseen liittyvää syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta.

- (iii) Tekoälyjärjestelmien aiheuttamiin kollektiivisiin ja yhteiskunnallisiin haittoihin sekä velvoitteeseen edistää yhdenvertaisuutta kiinnitetään erityistä huomioita.

Vinoutuneiden ja mahdollisesti välittömästi tai välillisesti syrjivien tekoälyjärjestelmien käyttäminen voi johtaa ryhmien systemaattiseen epäedulliseen asemaan ja poissulkeamiseen. Koska tekoälyjärjestelmät toimivat laajassa mittakaavassa, ne voivat ylläpitää ja syventää olemassa olevaa historiallista eriarvoisuutta ja rakenteellista syrjintää. Tekoälyjärjestelmät voivat aiheuttaa haittaa kollektiivisella ja yhteiskunnallisella tasolla, vaikka ne aiheuttaisivat vain vähäistä haittaa yksilöille. Tutkimuksissa, raporteissa ja mediassa on esimerkiksi osoitettu, että tekoälyjärjestelmät voivat tietoisesti tai tiedostamattaan rajoittaa tai estää yhdenvertaisen pääsyn välttämättömiin palveluihin sekä koulutukseen, työmarkkinoille tai asumiseen tietyiltä ryhmiltä, myös linkittyen syrjintäperusteisiin kuten etniseen alkuperään, terveyteen tai sukupuoleen. Kyseessä voi olla määrittelemätön määrä uhreja, jotka eivät myöskään tiedä tulleensa syrjityiksi. Kollektiivisen suojaan tarvetta ja myöskin yhdenvertaisuusvaltuutetun keskeistä roolia proaktiivisesti valvoa ja turvata yhdenvertaisuutta käsitellään esimerkiksi tuoreessa [väitöskirjassa ” Why me and not us? - A study on algorithmic discrimination, collectivity and access to justice ”](#) (Jenni Hakkarainen, Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta).

Valtuutettu korostaa yhdenvertaisuuslain 5 §:n edellyttävän, että viranomaiset pyrkivät edistämään yhdenvertaisuutta toiminnassaan, mikä on huomioitava asetuksen täytäntöönpanossa ja valvonnassa.

Lopuksi

Valtuutetulla alkaa syyskuussa komission TSI-rahoitteinen tekoälyn käytön yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskeva hanke. Aihe on siis tästäkin syystä meillä ajankohtainen. Hanke on kaksi vuotinen, kumppaneina yhdenvertaisuuselimet Belgiasta ja Portugalista. Hanketoimien tukemisen toteuttaja on Euroopan neuvosto. Hankkeen yksi toiminto on tukea yhdenvertaisuusvaltuutettua tekoälyasetuksen toimeenpanossa ja valvontansa kehittämisessä. Lisäksi hankkeen tavoitteena on lisätä keskeisten kansallisten valvojien ja sidosryhmien vuorovaikutusta ja osaamista aiheesta.

Kiitos jo etukäteen kirjeemme ja suositustemme huomioinnista. Keskustelemme asiasta mielellämme lisää ja annamme lisätietoja. Pyytäisimme jakamaan kirjeemme tiedoksi asetuksen kansallisen toimeenpanon työryhmäläisille.

Ystävällisesti,

Kristina Stenman, yhdenvertaisuusvaltuutettu

Tiina Valonen, johtava erityisasiantuntija, yksikönpäällikkö