Prof. Sakari Melander
14.9.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (U) 28/2021 vp** Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act)

Aluksi

Euroopan unionin komissio on 21.4.2021 antanut ehdotuksen (COM(2021) 206 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn eurooppalaisesta lähestymistavasta. Asetusehdotuksessa komissio ehdottaa oikeudellista kehystä eurooppalaisen lähestymistavan luomiseksi sekä yleisten etujen, erityisesti terveyden, turvallisuuden, perusoikeuksien ja -vapauksien suojelun toteuttavan tekoälyn kehittämisen ja käyttöönoton edistämiseksi.

Asetusehdotus sisältää kattavaa sääntelyä tekoälyjärjestelmiä koskevasta riskiperustaisesta lähestymistavasta sekä tekoälyjärjestelmien markkinoille saattamisesta, käyttöönotosta ja käytöstä ja näihin liittyvistä eri osapuolille asetetuista velvollisuuksista. Lisäksi asetusehdotuksessa säädettäisiin unionin ja kansallisen tason hallintojärjestelmistä sekä seuraamuksista.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä asetusehdotuksesta ja sen tavoitteista

Asetusehdotuksen tavoitteena on yleisesti lisätä ihmisten ja muiden käyttäjien luottamusta tekoälypohjaisten ratkaisujen käyttöön ja kannustaa samalla yrityksiä kehittämään niitä (COM(2021) 206 final, s. 1). Erityisesti tavoitteena on 1) varmistaa, että unionin markkinoille saatetut ja siellä käytettävät tekoälyjärjestelmät ovat turvallisia ja noudattavat perusoikeuksia ja

unionin arvoja koskevaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, 2) taata oikeusvarmuus tekoälyyn tehtävien investointien ja innovoinnin helpottamiseksi, 3) tehostaa tekoälyjärjestelmiin sovellettavia perusoikeuksia ja turvallisuusvaatimuksia koskevan voimassa olevan lainsäädännön hallinnointia ja tehokasta täytäntöönpanoa sekä 4) helpottaa sisämarkkinoiden kehittämistä laillisille, turvallisille ja luotettaville tekoälysovelluksille ja estää markkinoiden pirstaloituminen (COM(2021) 206 final, s. 3).

Asetusta koskevassa komission ehdotuksessa sen katsotaan perustuvan EU:n arvoihin ja perusoikeuksiin ja asetuksessa omaksutun lähestymistavan katsotaan olevan ihmiskeskeinen (COM(2021) 206 final, s. 1).

On huomattava, että komission tekoälyä koskeva sääntelyehdotus on ensimmäinen laatuaan maailmassa ja EU pyrkii näin edelläkävijänä viitoittamaan asiaa koskevia lainsäädännöllisiä toimenpiteitä ja niiden suuntaa globaalisti (U-kirjelmä, s. 2 ja LiVL 17/2021 vp, 1 kohta).

Asetusehdotuksen tavoitteet ovat nähdäkseni kannatettavia, minkä lisäksi myös ehdotuksessa omaksuttu ihmiskeskeinen sekä EU:n arvoja ja EU:ssa turvattuja perus- ja ihmisoikeuksia korostava lähestymistapa on perusteltu ja kannatettava. Käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä (s. 22–25) on myös asianmukaisesti ja kattavasti kuvattu valtioneuvoston asetusehdotusta koskeva kanta ja siinä esitettyyn voidaan pääasiassa yhtyä. On myös syytä korostaa, että komission asetusehdotus on periaatteelliselta merkitykseltään varsin huomattava.

Oikeusperusta, asetuksen soveltamisala ja valittu säädösinstrumentti

Komission asetusehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen (SEUT) 114 artikla ja 16 artikla. SEUT 114 artikla koskee sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien säännösten antamista jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseksi. SEUT 16 artiklan nojalla taas voidaan antaa henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä. Käsiteltävänä olevan U-kirjelmän (s. 12) mukaan valtioneuvosto katsoo alustavasti, että komission näkemykset asetuksen oikeusperustasta ovat asianmukaisia, mutta valtioneuvosto huomauttaa, että asetuksen soveltamisala on laaja ja että siinä asetetaan verrattain yksityiskohtaisia ja täsmentymättömiä vaatimuksia sekä tekoälyjärjestelmille että niiden tuottajille, maahantuojille ja käyttäjille.

Asetusehdotuksen oikeusperustan voidaan nähdäkseni ainakin tässä vaiheessa arvioida olevan U-kirjelmässä todetuin tavoin asianmukainen, vaikka ehdotetun asetuksen soveltamisala on asetusehdotuksen 2 artiklan mukaan varsin laaja sen kattaessa käytännössä kaikki unionissa toimivat tai sijaitsevat tekoälyjärjestelmien tarjoajat ja käyttäjät sekä kolmannessa maassa sijaitsevat näiden järjestelmien tarjoajat ja käyttäjät, kun järjestelmän tuottamaa tulosta käytetään unionissa. Soveltamisala ei ole näin lähtökohtaisesti riippuvainen siitä alasta, jolla järjestelmää käytetään, mutta järjestelmän luokittelu asetusehdotuksen 6 artiklan ja asetusehdotuksen II ja III liitteen mukaan suuririskiseksi vaikuttaa keskeisesti siihen, mitä velvollisuuksia järjestelmän tarjoajaan ja käyttäjään kohdistetaan. Oikeusperustaa ja sen asianmukaisuutta arvioitaessa on nähdäkseni perusteltua kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että asetuksen soveltamisalan ja sisällön mahdollisesti sen valmisteluvaiheessa laajentuessa tai muuttuessa sen on kuitenkin vastattava valittua oikeusperustaa. Asetusehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuuteen on näin kiinnitettävä sen valmisteluvaiheessa korostunutta huomiota.

Komission ehdotus sisältää vain yhden lainsäädäntöinstrumentin, jonka on tarkoitus sisältää kaikki asiaa koskeva sääntely. Komissio ehdottaa asetusta asiaa koskevaksi oikeudelliseksi välineeksi. Perusteena tälle ovat ennen muuta sääntelyn ja sen soveltamiseen liittyvät yhdenmukaisuusnäkökohdat, koska asetuksen jäsenvaltioissa suoraan sovellettavana unionin lainsäädäntöinstrumenttina todetaan vähentävän oikeudellista hajanaisuutta ja helpottavan laillisten, turvallisten ja luotettavien tekoälyjärjestelmien sisämarkkinoiden kehittymistä (COM(2021) 206 final). On kuitenkin huomattava, että ehdotettu asetus olisi edellä mainitun mukaisesti soveltamisalaltaan huomattavan laaja. Esimerkiksi asetusehdotuksen 6(3) artiklan mukaan suuririskisinä tekoälyjärjestelminä pidettäisiin asetuksen liitteessä III mainittuja järjestelmiä. Mainitun liitteen 6 ja 8 kohdan mukaan suuririskisinä tekoälyjärjestelminä pidetään lainvalvonnan ja oikeudenhoidon sektoreilla käytettäväksi tarkoitettuja tekoälyjärjestelmiä. Ehdotetun asetuksen soveltamisala kattaisi näin esimerkiksi poliisiviranomaisen ja muiden esitutkintaviranomaisten sekä tuomioistuinten käyttöön tarkoitetut ja käyttämät tekoälyjärjestelmät. Lainvalvontaviranmainen määritellään asetusehdotuksen 3 artiklan 40 kohdassa, jonka mukaan lainvalvontaviranomaisella tarkoitetaan:

> (a) kaikkia viranomaisia, joiden toimivalta kattaa rikosten ennalta estämisen, tutkimisen, paljastamisen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanon, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelu ja tällaisten uhkien ehkäisy; tai
> (b) kaikkia muita elimiä tai yksiköitä, joille on jäsenvaltion lainsäädännössä annettu tehtäväksi käyttää julkista valtaa tai valtuuksia rikosten ennalta estämiseen, tutkimiseen, paljastamiseen tai rikoksiin liittyviin syytetoimiin tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelu ja tällaisten uhkien ehkäisy.

Oikeudenhoitoa koskevan kohdan mukaan kysymys on oikeusviranomaisten toimintaan liittyvästä tekoälyjärjestelmän käyttämisestä. Oikeusviranomaisella tarkoitettaneen ainakin tuomioistuimia ja syyttäjäviranomaisia, joskaan oikeusviranomaisen käsitettä ei asetusehdotuksessa määritellä, minkä lisäksi edellä käsitelty lainvalvontaviranomaisen käsite kattaa nimenomaisesti myös syyttäjäviranomaiset.

Ehdotetun asetuksen soveltamisala ulottuisi näin laajalle poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen toimintaan ja lisäksi myös esimerkiksi rangaistuksen täytäntöönpanoviranomaisten toimintaan. Asetusehdotus koskisi näin merkittävästi jäsenvaltioiden rikosoikeudellista ja prosessioikeudellista järjestelmää sekä sitä, miten edellä mainittujen rikosoikeudenhoitoon ja oikeudenhoitoon laajemmin kuuluvien viranomaisten toiminnassa tekoälyjärjestelmiä tulisi käyttää.

Edellä todettu huomioon ottaen voidaan kysyä, olisiko tarkoituksenmukaisempi tai ainakin vaihtoehtoinen lähestymistapa asiaa koskevan ehdotetun unionisääntelyn suhteen ollut, että lainvalvontaviranomaisten ja oikeudenhoitoon liittyvistä asioista säädettäisiin direktiivillä, jolloin lainvalvontaviranomaisten sekä oikeusviranomaisten toimintaan liittyvät erityispiirteet voitaisiin mahdollisesti ottaa kansallisesti paremmin huomioon. On huomattava, että unionin tietosuojalainsäädännössä on omaksuttu lähestymistapa, jossa niin sanotulla yleisellä tietosuoja-asetuksella (EU) 2016/679 annetaan lähtökohtaisesti kaikkia aloja koskevat tietosuojaa koskevat säännöt, mutta niin sanotulla rikosasioiden tietosuojadirektiivillä (EU) 2016/860 on annettu tietosuojaa koskevat erityissäännöt, joita Suomessa sovelletaan poliisin, syyttäjien, yleisten tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja, kun kysymys on rikoksen ennalta estämisestä, paljastamisesta,

selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta, rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta, rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa, rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta taikka yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä. Tietosuojan suhteen kahden säädösinstrumentin malli on omaksuttu oletettavasti sen vuoksi, että jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaistoiminnan sekä oikeudenhoidon viranomaisten toiminnan erityistarpeet ja tällaisen toiminnan erityisluonne voidaan ottaa paremmin huomioon (ks. myös HaVL 11/2012 vp, s. 3/II). Vaikka kahden unionin lainsäädäntöinstrumentin malli voi johtaa unionioikeudellisen lainsäädäntökehyksen monimutkaisuuteen ja tätä kautta myös kansallisen lainsoveltajan näkökulmasta haasteelliseen tilanteeseen, tietyillä kansallisia erityispiirteitä sisältävillä aloilla direktiivin käyttö saattaisi kuitenkin olla perusteltua.

Asetusehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä (s. 17–21) on kattavasti ja nähdäkseni pääosin asianmukaisesti selostettu asetusehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin. U-kirjelmässä (s. 17) todetun mukaisesti asetusehdotus vaikuttaisi useisiin perusoikeuksiin, mutta saattaisi myös sisältää myönteisiä vaikutuksia perusoikeuksiin ja niiden toteutumiseen. Tähän näkemykseen voidaan sinänsä perustellusti yhtyä.

Koska asetusehdotus on huomattavassa laajuudessa merkityksellinen perustuslain sekä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ja koska nämä näkökohdat korostuvat esimerkiksi lainvalvontaan ja oikeusviranomaisten toimintaan liittyvien tekoälyjärjestelmien käyttämisessä, asetuksen jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää korostunutta huomiota perus- ja ihmisoikeuksien asettamiin vaatimuksiin. Erityisen tärkeää olisi, että asetusehdotuksen sääntely kielletyistä tekoälyjärjestelmistä, niitä koskevat mahdolliset poikkeukset sekä suuririskisistä tekoälyjärjestelmistä ja niille asetettavista vaatimuksista olisi tarkkarajaista ja täsmällistä sekä täyttäisi muutenkin perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset. Erityistä huomiota voidaan kiinnittää esimerkiksi biometrisiä etätunnistusjärjestelmiä koskevaan ehdotettuun sääntelyyn ja sen suhteeseen yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon liittyviin vaatimuksiin.

Riskiperusteinen ja käyttötapauspohjainen lähestymistapa

Asetusehdotuksessa on omaksuttu riskiperusteinen ja käyttötapauskohtainen lähestymistapa tekoälyjärjestelmien arviointiin ja luokitteluun. Asetusehdotuksessa ensinnäkin määritellään tekoälyjärjestelmien kielletyt käyttötarkoitukset (5 artikla). Kiellettyä olisi muun muassa reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttö julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksessa, paitsi jos se on ehdottoman välttämätöntä esimerkiksi luonnollisten henkilöiden henkeen tai fyysiseen turvallisuuteen kohdistuvan erityisen, merkittävän ja välittömän uhan tai terrori-iskun ehkäisemiseksi. Biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttö olisi sallittua myös eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun rikoksen tekijän tai rikoksesta epäillyn havaitsemiseksi, paikantamiseksi, tunnistamiseksi tai syytteeseenpanoa varten, kun rikoksesta voi asianomaisessa jäsenvaltiossa seurata vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäisaika on vähintään kolme vuotta.

Lähtökohtaisesti ehdotettua sääntelymallia, jonka mukaisesti tietyt tekoälyjärjestelmien käyttötavat olisivat kiellettyjä, voidaan pitää perusteltuna. On kuitenkin huomattava, että kiellettyjä käyttötapoja koskevat poikkeukset ovat asetusehdotuksessa pitkälti rikosoikeudellisiin tilanteisiin liittyviä. Yleisesti voidaan todeta, että biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttöä voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (esim. PeVL 60/2018 vp, s. 9–10, jossa oli kysymys kasvokuvien automaattista käsittelyä koskevasta ehdotuksesta). Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi syytä pyrkiä siihen, että mahdollinen reaaliaikainen biometristen etätunnistusjärjestelmien sallittu käyttö julkisissa tiloissa tietyissä tarkoituksissa olisi mahdollisimman tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritelty, jos tällaista ylipäänsä voidaan pitää yksityisyyden suojaan nähden välttämättömänä ja oikeasuhtaisena ja jos käyttö on mahdollista yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon näkökulmasta. Vähintään olisi nähdäkseni arvioitava, onko tällaisten etätunnistusjärjestelmien käyttö eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanon toteuttamiseksi perusteltua tai ylipäänsä välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Tältä osin ehdotus ei saisi myöskään johtaa siihen, että biometrisiä etätunnistusjärjestelmiä voitaisiin käyttää rikoksentekijän tai rikoksesta epäillyn havaitsemiseksi eurooppalaisen pidätysmääräyksen toteuttamiseksi, mutta vastaavissa kansallisissa tilanteissa etätunnistusjärjestelmän käyttö ei olisi mahdollista.

Toiseksi asetusehdotuksessa luokitellaan tekoälyjärjestelmien käyttötarkoitukset korkean riskin käyttötarkoituksiin, matalan riskin käyttötarkoituksiin ja minimaalisen tai olemattoman riskin käyttötarkoituksiin (U-kirjelmä, s. 3). Asetusehdotuksessa kuitenkin ehdotetaan sääntelyä vain korkean riskin tekoälyjärjestelmiä koskien. On edellä esitetyn mukaisesti huomattava, että asetusehdotuksen 6(3) artiklan mukaan suuririskisinä tekoälyjärjestelminä pidettäisiin asetuksen liitteessä III mainittuja järjestelmiä. Mainitun liitteen 6 ja 8 kohdan mukaan suuririskisinä tekoälyjärjestelminä pidetään lainvalvonnan ja oikeudenhoidon sektoreilla käytettäväksi tarkoitettuja tekoälyjärjestelmiä.

Selvää lienee, että lainvalvonnan ja oikeudenhoidon sektoreilla käytettäväksi tarkoitetut tekoälyjärjestelmät ovat perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisiä. Tämän vuoksi on lähtökohtaisesti perusteltua arvioida näillä aloilla käytettävien järjestelmien kuuluvan käyttötarkoituksensa perusteella korkean riskin järjestelmiin. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisi kuitenkin syytä varmistaa, että lainvalvontaviranomaisten ja oikeudenhoidon viranomaisten toiminnassa käytettävät tekoälyjärjestelmät tulevat riittävän kattavasti määritellyiksi korkean riskin järjestelmiksi samoin kuin arvioida, onko näillä aloilla mahdollisesti myös sellaisia tekoälyjärjestelmiä, jotka eivät ole korkean riskin järjestelmiä. Lisäksi asetuksen soveltamisalan tarkkarajaiseen ja täsmälliseen määrittämiseen olisi asetuksen jatkovalmistelussa kiinnitettävä huomiota. Tässä suhteessa merkityksellisiä ovat asetusehdotuksessa olevat määritelmät. Edellä todetun mukaisesti lainvalvontaviranomaisen määritelmä on asetusehdotuksessa laaja, mutta oikeusviranomaisen käsitettä ei ole asetusehdotuksessa määritelty.

Delegoidut säädökset

Asetusehdotuksessa annettaisiin komissiolle laaja valta antaa niin sanottuja delegoituja säädöksiä. Asiaa koskeva määräys sisältyy asetusehdotuksen 73 artiklaan, jonka 2 kohdassa viitataan niihin artikloihin, joissa mainituista seikoista komissio voisi delegoitua säädöksiä antaa. Esimerkiksi asetusehdotuksen 4 artiklan mukaan komissio voisi antaa säädöksiä, joilla muutetaan asetuksen liitteessä I esitettyä tekniikoiden ja lähestymistapojen luetteloa. U-kirjelmässä (s. 11) todetun mukaisesti liite I on merkityksellinen asetuksessa käytetyn tekoälyn määritelmän osalta.

Tekoälyn määritelmä taas vaikuttaa keskeisesti ehdotetun asetuksen soveltamisalaan. Vastaavasti asetusehdotuksen 7 artiklan mukaan komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säädöksiä asetuksen liitteessä III olevan luettelon päivittämiseksi lisäämällä siihen suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä tiettyjen artiklan 1 kappaleen a ja b kohdassa asetettujen edellytysten täyttyessä. Käytännössä komissio voisi siis laajentaa asetuksen soveltamisalaa esimerkiksi kattamaan laajemmin lainvalvontaviranomaisten tai oikeudenhoidon alalla toimivien viranomaisten käyttämiä järjestelmiä. Komission olisi myös mahdollista laajentaa asetuksen soveltamisalaa tekoälyjärjestelmän käsitettä laajentamalla.

SEUT 290 artiklan mukaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia. Selvältä nähdäkseni vaikuttaa, että komission asetusehdotuksen sisältämät säädösten antamisen delegointivaltuudet eivät ole SEUT 290 artiklan mukaisia. Asetuksen soveltamisalan määrittämisessä on nähdäkseni kysymys asetuksen hyvin keskeisestä osasta. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisikin korostettava, että asetuksen sisältämät delegointivaltuudet olisivat SEUT 290 artiklan mukaisia. Jatkovalmistelussa olisi myös artiklakohtaisesti arvioitava, voidaanko tarkempaa sääntelyä antaa itse asetuksessa (ks. myös HaVL 11/2012 vp, s. 3/I).

Seuraamukset

Asetusehdotuksen 71 artikla sisältää laajan seuraamuksia koskevan artiklan. Artiklan 1 kappale sisältää yleisen seuraamuksia koskevan jäsenvaltioita velvoittavan määräyksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Artiklan 3–5 kappaleessa taas säädetään tarkemmin eri tilanteissa sovellettavista hallinnollisista seuraamusmaksuista. Artiklan 6 kappale sisältää seuraamuksen mittaamisessa huomioon otettavia tekijöitä koskevan määräyksen.

Ehdotettu sääntely muistuttaa pitkälti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämää seuraamussääntelyä. Yleisesti voidaan todeta, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn on täytettävä eduskunnan perustuslakivaliokunnan tällaiselle sääntelylle asettamat muun muassa sääntelyn täsmällisyyttä, oikeasuhtaisuutta ja riittäviä oikeusturvavaatimuksia koskevat vaatimukset (ks. esim. PeVL 21/2020 vp, s. 2–5). Lisäksi etenkin EU-oikeuteen pohjautuvissa hallinnollisissa seuraamusmaksuissa huomiota on kiinnitetty yleisesti seuraamusmaksujen oikeasuhtaisuuden ohella sääntelyn yhteensopivuuteen Suomen oikeudessa omaksuttujen seuraamuksen määräämistä koskevien ja siihen liittyvien ratkaisujen kanssa.

Ensinnäkin voidaan todeta, että asetusehdotuksen 71 artiklan 3–5 kappaleessa tarkoitetut hallinnolliset seuraamusmaksut ovat suuruudeltaan varsin huomattavia. Tällä on keskeistä merkitystä seuraamusmaksujen oikeasuhtaisuuden kannalta. Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn on eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 28/2014 vp). Asetusehdotuksen 71 artiklan 3–5 kappaleessa tarkoitetut seuraamusmaksut ovat suuruudeltaan enimmillään 10 000 000 – 30 000 000 euroa tai 2, 4 tai 6 prosenttia yrityksen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi määristä on suurempi. Perusteltua saattaisi nähdäkseni olla laajemmin arvioida, ovatko EU:n

lainsäädäntöinstrumenteissa edellytetyt hallinnolliset seuraamusmaksut yleisesti oikeasuhtaisia, etenkin kansallisiin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin ja rikosoikeudellisiin varallisuuteen kohdistuvin seuraamuksiin verrattuna.

Toiseksi on huomattava, että asetusehdotuksen 71(7) artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on asetettava sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä hallinnollisia sakkoja ja missä määrin. Kuten käsiteltävänä olevassa U-kirjelmässä (s. 21) todetaan, hallinnollista seuraamusmaksua ei Suomessa voi määrätä viranomaiselle. Tätä on pidetty Suomen oikeusjärjestykselle vieraana menettelynä ja viranomaisia sitova hallinnon lainalaisuusperiaate sekä virkavastuu (rikosoikeudellinen, kurinpitovastuu sekä vahingonkorvausvastuu) on katsottu tässä suhteessa riittäväksi. Lisäksi perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että viranomaiseen kohdistuva hallinnollinen seuraamusmaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, koska tällöin se saattaisi kohdistua viranomaiseen vain yhden perusoikeuden rikkomistilanteissa eikä tämä olisi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen perusteltua (PeVL 14/2018 vp, s. 21–21).

Edellä esitetyt perustelut ovat nähdäkseni myös komission tekoälyasetusta koskevan ehdotuksen suhteen merkityksellisiä. U-kirjelmässä (s. 21) mainituin tavoin asetuksen jatkovalmistelussa olisi huolehdittava siitä, että asetus ei tule sisältämään jäsenvaltioita velvoittavaa sääntelyä viranomaisiin kohdistuvista hallinnollisista seuraamusmaksuista. Laajemminkin asetuksen jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva asetuksen sääntely täyttää eduskunnan perustuslakivaliokunnan tällaiselle sääntelylle asettamat edellytykset.

Ylimpien laillisuusvalvojien asema

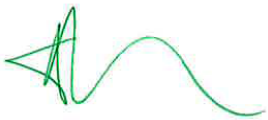
Asetusehdotuksen 59(2) artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimitettävä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten joukosta kansallinen valvontaviranomainen, jonka on toimittava ilmoittamisesta vastaavana viranomaisena ja markkinavalvontaviranomaisena. Kansallisella valvontaviranomaisella olisi asetusehdotuksen 63–68 artiklan mukaan laajat toimivaltuudet asetuksessa asetettujen velvoitteiden noudattamisen valvomiseksi.

Yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä havaittiin yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämän valvontaviranomaisen ja tämän toimivaltuuksia koskevan sääntelyn olevan ongelmallista suhteessa ylimpien laillisuusvalvojien eli eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valtiosääntöiseen asemaan. Kysymys oli sääntelystä, joka olisi mahdollistanut tietosuojavaltuutetun ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvan valvontatoimivallan (PeVL 14/2018 vp, s. 10–15). Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin merkityksellistä olevan, että ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta ulottuu toistensa virkatoimia lukuun ottamatta kaikkeen viranomaistoimintaan. Ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta ulottuu myös muihin toimialaltaan rajoitettuihin valvontaelimiin. Muut hallintotoimintaa valvovat viranomaiset ovat siten viranomaisina oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvonnan alaisina. Tämä vastaa sitä perustuslain ilmentämää lähtökohtaa, jonka mukaan valvontaviranomaisten välillä vallitsee hierarkkinen asetelma, jossa ylimpinä laillisuusvalvojina ovat oikeuskansleri ja oikeusasiamies (ks. myös PeVL 39/2020 vp, s. 3). Valiokunta katsoi tuolloin, että ylimpien laillisuusvalvojien edellä kuvattu valtiosääntöinen asema ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan samastunut muissa jäsenvaltioissa säädettyihin laillisuusvalvontajärjestelyihin, eikä

tietosuoja-asetuksen valmistelussa ollut kiinnitetty huomiota Suomen valtiosääntöisen järjestelmän erityispiirteisiin (PeVL 14/2018, s. 13). Osin vastaavankaltainen tilanne havaittiin Suomen osallistumista Euroopan syyttäjänviraston toimintaan koskevaa kansallista sääntelyä annettaessa (PeVL 39/2020 vp, s. 3–7).

Nyt käsiteltävänä oleva asetusehdotus vaikuttaa sisältävän ainakin osin vastaavansisältöistä kansallisia valvontaviranomaisia ja näiden valvontaviranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä kuin EU:n yleinen tietosuoja-asetus. Asetusehdotuksen perusteella näyttää kuitenkin nähdäkseni siltä, että ylimpien laillisuusvalvojien toiminta ei vaikuttaisi ainakaan tällä hetkellä välttämättä kuuluvan asetuksen soveltamisalaan, koska kysymys ei ole lainvalvonnasta eikä oikeudenhoidosta, ellei asetuksessa tällä hetkellä määrittelemätöntä oikeudenhoidon käsitettä tulkita laajasti. Asiaa arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon asetuksen soveltamisalan väljyydestä edellä mainittu samoin kuin se, että komissio voisi tämänhetkisen asetusehdotuksen mukaan delegoiduilla säädöksillä laajentaa asetuksen soveltamisalaa. Asetuksen jatkovalmistelussa olisi näin nähdäkseni syytä kiinnittää huomiota siihen, että edellä kuvatun kaltaista tilannetta asetuksessa tarkoitetun kansallisen valvontaviranomaisen valvontatoimivallasta suhteessa ylimpiin laillisuusvalvojiin ei pääsisi syntymään. Jos asetuksen valmisteluvaiheessa näyttää siltä, että asetus tulisi sovellettavaksi ylimpien laillisuusvalvojien toimintaan, neuvotteluissa olisi pyrittävä ratkaisuun, jossa asetus mahdollistaisi sen, että kansallisen valvontaviranomaisen valvontatoimivalta ei ulottuisi ylimpiin laillisuusvalvojiin.

Helsingissä 14.9.2021



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori