Tuomas Ojanen

11.6.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 46/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta sekä muutettaviksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, Energiavirastosta annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.
2. Esityksen keskeisenä tavoitteena on antaa EU:n tekoälyasetusta täydentävät kansalliset säännökset.
3. Ehdotetussa laissa nimettäisiin kansalliset toimivaltaiset viranomaiset. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto nimettäisiin toimimaan keskitettynä yhteyspisteenä. Laissa säädettäisiin viranomaisten toimivallasta määrätä seuraamuksia tiettyjen laissa yksilöityjen asetuksen säännösten rikkomisesta sekä seuraamusmaksulautakunnasta, jolla olisi toimivalta määrätä seuraamusmaksu vakavimmista asetuksen säännösten rikkomisesta. Tekoälyjärjestelmien valvonta tulisi osaksi markkinavalvontajärjestelmää, ja laki saisi markkinavalvonnan aineellisen sisällön lisäksi EU:n markkinavalvonta-asetuksesta ja kansallisesta markkinavalvontasääntelystä. Laki ja sen toimivaltaiset viranomaiset lisättäisiin eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain soveltamisalaan.
4. Lisäksi Finanssivalvonnasta annettuun lakiin, Energiavirastosta annettuun lakiin ja sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tehtäisiin uudesta sääntelystä johtuvat muutokset.

Arvion lähtökohdat

5. Hallituksen esityksen verraten laajoissa säätämisjärjestysperusteluissa (jakso 12, s. 166-188) tarkastellaan ehdotetun sääntelyn suhdetta useisiin perustuslain perusoikeussäännöksiin ja muihin säännöksiin. Tarkastelua on perustuslain 2 §:n, 6 §:n, 7 §:n, 8 §:n, 10 §:n, 15 §:n, 18 §:n, 21 §:n, 80 §:n 117 §:n, 119 §:n ja 124 §:n kannalta ottaen samalla huomioon merkityksellistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytöntöä. Säätämisjärjestysperusteluissa on lisäksi arvioitu ehdotettua sääntelyä suhteessa perustuslain 120 §:n mukaiseen Ahvenanmaan itsehallintoon.
6. Säätämisjärjestysperusteluissa on myös tuotu esiin, että unionin tekoälyasetuksen tarkoituksena on tukea henkilöiden terveyden, turvallisuuden ja unionin perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien suojelua, ja että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely muodostaisi yhdessä tekoälyasetuksen kanssa kokonaisuuden, joka turvaisi henkilöiden perusoikeuksien toteutumisen tekoälyasetuksen tarkoituksen mukaisesti. Tähän liittyen esityksen

säätämisjärjestysperusteluissa huomiota kiinnitetään myös unionin perusoikeuskirjan 50 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaiseen kaksoisrangaistavuuden kieltoon. Lisäksi eduskunnan asemaa ja ylimpien laillisuusvalvojien asemaa koskevassa jaksossa (12.5) esityksessä kiinnitetään huomiota Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta.

7. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon erityisesti eduskunnan asemasta, josta säädetään 1. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentissa.
8. Nähdäkseni hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole olennaista lisättävänä.
9. Koska hallituksen esityksessä on keskeisesti kysymys ehdotuksesta EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi; koska tekoälyasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava, ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa SEUT 288.1 artiklan mukaisesti; ja koska käsillä oleva sääntelytilanne on EU:n perusoikeuskirjan piirissä perusoikeuskirjan 51.1artiklan mukaisesti, on syytä korostaa perustuslain ohella unionin perusoikeuskirjan merkitystä asiassa. Koska etenkin tekoälyasetuksen sääntelyä tulee tulkita ja soveltaa EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien mukaisesti, unionin perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet, sellaisina kuin ne ilmenevät EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, muodostavat lähtökohtaisesti asianmukaisen ja riittävän normipohjan myös perustuslain perusoikeussäännöksissä turvattujen vastaavien perusoikeuksien suojalle, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvälle vastaavien ihmisoikeuksien suojalle perusoikeuskirjan 52.3 artiklan mukaisesti.

Arvio

10. Esityksen keskeisenä tavoitteena on antaa EU:n tekoälyasetusta täydentävät kansalliset säännökset.
11. Tekoälyasetus on itsessään kokonaisuutena paitsi yksityiskohtainen myös huomattavan vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen säädös, jonka vaikeaselkoisuutta lisää sen nopeatempoisessa ja selkiytymättömässä kehitystilassa oleva sääntelykohde. Tämä ei ole ongelmatonta myöskään perustuslain kannalta varsinkaan siltä osin kuin tekoälyasetuksessa asetetaan erilaisia hallinnollisia ja teknisiä velvollisuuksia sen soveltamisalan piiriin tuleville yrityksille, ml. seuraamusmaksusääntelyä velvollisuuksien rikkomiseen liittyen, koska tämänluontoisen velvollisuus- ja seuraamuussääntelyn yhteydessä sääntelyn riittävän selkeyden ja täsmällisyyden sekä ymmärrettävyyden vaatimuksilla on korostettu merkitys (ks. myös seuraamusmaksusääntelyä koskevista valtiosääntöoikeudellisista vaatimuksista esim. PeVL 37/2021 vp, kappaleet 32-40).
12. Samoin tekoälyasetuksen perusoikeus- ja ihmisoikeus- sekä muihin vaikutuksiin liittyy huomattavaa epävarmuutta ennen muuta sen takia, että asetuksen

sääntelykohteena ovat poikkeuksellisen nopeatempoisesti ja osin ennakoimattomasti ja kenties hallitsemattomastikin kehittyvät tekoälymallit ja -järjestelmät.

13. Varsinkin edellä sanottuun nähden hallituksen esitys on yleisesti ottaen jokseenkin niin hyvin valmistelu säätämisjärjestysperustelujaan myöden kuin voidaan kohtuudella odottaa.
14. Nähdäkseni voidaan yhtyä yhtä hyvin säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin kuin pääosin perusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin.

Eduskunnan asema

1. Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon erityisesti eduskunnan asemasta, josta säädetään 1. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentissa.
2. 1. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi eduskunnan valtiopäivätoimintaan eikä eduskunnan kansliaan. Lakia ei sovellettaisi muihin eduskunnan virastoihin, jos viraston tarjoamalla tai käyttöönottamalla tekoälyjärjestelmällä on keskeinen yhteys eduskunnan valtiopäivätoimintaan.
3. Säännös on ongelmaton siltä osin kuin lain soveltamisalasta olisi rajattu pois eduskunnan valtiopäivätoiminta ja eduskunnan kanslia syistä, joita tuodaan esiin säätämisjärjestysperusteluissa s. 175-177.
4. Muut eduskunnan virastot olisivat rajattu pois lain soveltamisalasta, jos viraston tarjoamalla tai käyttöönottamalla tekoälyjärjestelmällä on keskeinen yhteys eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Tässä yhteydessä säätämisjärjestysperusteluissa kuitenkin kiinnitetään huomiota s. 176 siihen, että eduskunnan virastojen sisällyttämiseen lain soveltamisalaan liittyy epävarmuuksia. Esityksen mukaan eduskunnan virastojen toimintaa ei ole kaikissa tapauksissa mahdollista erottaa eduskunnan valtiopäivätoiminnasta. Eduskunnan virastoihin kohdistettavan valvonnan riskinä olisi esityksen mukaan se, että valvonta kohdistuisi samalla eduskunnan valtiopäivätoimintaan, jonka ei katsota kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan. Säätämisjärjestysperusteluissa kuitenkin myös todetaan, että ehdotetulla säännöksellä pyrittäisiin turvaamaan yhtäältä se, ettei eduskunnan toiminta ylimpänä valtioelimenä vaarannu siihen kohdistettavan viranomaisen valvonnan johdosta ja että EU-oikeuden tehokas täytäntöönpano voitaisiin varmistaa myös eduskunnan virastojen toiminnassa. Ehdotetussa säännöksessä tarkoitettua ”keskeistä yhteyttä eduskunnan valtiopäivätoimintaan” olisi arvioitava tapauskohtaisesti kunkin eduskunnan viraston osalta erikseen. Ehdotettavan lain mukaan eduskunnan virastoille ei voitaisi määrätä seuraamusmaksuja, mutta kyseisiin virastoihin voitaisiin sen sijaan kohdistaa muita markkinavalvontatoimenpiteitä siltä osin kuin ne kuuluvat lain soveltamisalaan. (s. 176)
5. Nähdäkseni sen säätämisjärjestysperusteluissakin todetun valossa, että “eduskunnan virastojen toimintaa ei ole kaikissa tapauksissa mahdollista erottaa eduskunnan valtiopäivätoiminnasta”, ja että eduskunnan “virastoihin kohdistettavan valvonnan riskinä olisi esityksen mukaan se, että valvonta kohdistuisi samalla eduskunnan valtiopäivätoimintaan, jonka ei katsota kuuluvan

unionin oikeuden soveltamisalaan", olisi selvintä, että eduskunnan virastot rajattaisiin eduskunnan kanslian tapaan kokonaan pois lain soveltamisalasta sen sijaan, että eduskunnan toiminnan turvaaminen jäisi riippumaan tapauskohtaisesti siitä, kuinka "keskeistä yhteyttä eduskunnan valtiopäivätoimintaan" kunkin eduskunnan viraston osalta erikseen arvioitaisiin tapauskohtaisesti *in casu*. Tosin se, että lakiehdotuksen mukaan eduskunnan virastoille ei voitaisi määrätä seuraamusmaksuja, vaan virastoihin voitaisiin korkeintaan kohdistaa muita (seuraamusmaksuja lievempiä) markkinavalvontatoimenpiteitä siltä osin kuin keskeistä yhteyttä eduskunnan valtiopäivätoimintaan ei arvioitaisi olevan, vähentää ehdotetun sääntelyn ongelmallisuutta. Tästä huolimatta olisi perustuslain kannalta perustelluin ratkaisu eduskunnan aseman turvaamiseksi se, että eduskunnan virastotkin rajattaisiin kokonaan säännösperusteisesti lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Seuraamusmaksulautakunnan toimivalta

6. Seuraamusmaksulautakunnan toimivalta määrätä seuraamusmaksuja määräytyisi maksun euromääräisen suuruuden mukaan. Ehdotettavan lain perusteella seuraamusmaksulautakunta määräisi seuraamusmaksut, jotka ovat määrältään yli 100 000 euroa.
7. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on esityksen mukaan varmistaa oikeusturva ja seuraamusmaksun määräämismenettelyn asianmukaisuus sillä, että euromääräisesti suuret seuraamusmaksut määräisi monijäseninen seuraamusmaksulautakunta.
8. Ehdotettava sääntely voisi kuitenkin johtaa tietyissä tilanteissa siihen, että suurten yritysten seuraamusmaksut määrättäisiin monijäsenisessä seuraamuslautakunnassa, kun taas pienten yritysten seuraamusmaksut voisi määrätä yksittäinen virkamies, vaikka rangaistuksen suhteellista ankaruutta ja teon moitittavuutta ilmentävä prosenttiosuus olisi sama. (ks. HE, s. 175)
9. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta käsitellään perustuslain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvän yleisen yhdenvertaisuussäännöksen, samoin kuin perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan näkökulmasta, johon kuuluu jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.
10. Perustuslain 6 §:n 1 momentin yhdenvertaisuussäännös koskee vain ihmisiä. Koska seuraamusmaksusääntely kohdistuu yrityksiin, yhdenvertaisuusnäkökulmalla on tällaisessa sääntely-yhteydessä suhteellisen vähäinen merkitys. Silti se ei ole merkityksetönkään. Koska seuraamusmaksun suhteellista ankaruutta ja teon moitittavuutta ilmentävä prosenttiosuus olisi sama sekä suuriin että pieniin yrityksiin nähden, perustuslain 6 §:n 1 momentin ja 21 §:n normikokonaisuuden kannalta perustelluin ratkaisu nähdäkseni olisi se, etttä kaikki seuraamusmaksut määrättäisiin monijäsenisessä seuraamuslautakunnassa. Tämä olisi ongelmattomin ratkaisu sekä yhdenvertaisuuden että oikeusturvan ja seuraamusmaksun määräämismenettelyn asianmukaisuuden kannalta. Tässä yhteydessä on korostettava sitä, että oikeusturvan ja seuraamusmaksun määräämismenettelyn asianmukaisuuden vaatimukset koskevat myös alle 100 000 euron seuraamusmaksuja, varsinkin kun seuraamusmaksun suhteellista ankaruutta ja teon moitittavuutta ilmentävä prosenttiosuus olisi sama.

11. Esityksessä sitä paitsi myös arvioidaan, että “seuraamusmaksulautakunnan määräämät yli 100 000 euron seuraamusmaksut tulisivat kyseeseen harvemmin kuin markkinavalvontaviranomaisen yksittäisen virkamiehen määräämät seuraamusmaksut”. (s. 175). Kun kerta monijäseninen seuraamusmaksulautakunta ylipäätään perustettaisiin nimenomaan oikeusturvan ja seuraamusmaksun määräämismenettelyn asianmukaisuuden toteutumisen turvaamiseksi, ja kun on myös ennakoitavissa, että ainakin alkuvaiheessa tekoälyasetuksen vaikeaselkoisuus ja tulkinnanvaraisuus saattaa tuottaa tulkinnanvaraisuuksia myös seuraamusmaksujen määrämiseen, olisi näistäkin syistä mielestäni perusteltua, että ainakin lain voimassa olon ensimmäisinä vuosina kaikista seuraamusmaksuista päättäisi seuraamusmaksulautakunta riippumatta niiden määrästä ja siitä, kohdistuvatko ne “suurin” vai “pieniin” yrityksiin.