LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- U 81/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten ja direktiivien muuttamisesta digitaalisen lainsäädäntökehyksen yksinkertaistamisen osalta (digiomnibus) ja tekoälyä koskevien yhdenmukaistettujen sääntöjen täytäntöönpanon yksinkertaistamisen osalta (tekoälyomnibus)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä U 81/2025 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä muutosehdotuksista

Komissio on antanut ehdotukset asetuksiksi digitaalisen sääntökokonaisuuden yksinkertaistamisesta (digiomnibus) ja tekoälysääntöjen täytäntöönpanon yksinkertaistamisesta (tekoälyomnibus).

Asetusehdotuksilla on lähdetty purkamaan niitä jo ennakoituja ongelmia, joita pistemäisesti valmisteltu EU:n data- ja digitalisaatiosääntely aiheuttaa. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta (PeVL 37/2021 vp) kiinnitti tekoälyasetuksen valmistelun yhteydessä huomiota mm. siihen, että valmistelussa tulisi varmistaa erityisesti sääntelyn ongelmattomuus suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti myös huomiota tuolloin hallinnolliseen taakkaan sekä sääntelyn täsmällisyyteen ja selkeyteen.

2. Data-asetus

Valtioneuvoston kirjelmässä selostetaan data-asetukseen tehtäviä muutoksia, joista osa on eräänlaista kodifiointia kumottavaksi ehdotetuista asetuksista ja direktiivistä. Sääntely koskisi edelleen viranomaistoimintaa. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädettyyn asiakirjajulkisuuteen, joka luo valtiosääntöisen perustan tiedonsaantioikeudelle viranomaisen hallussa oleviin asiakirjoihin ja muihin tallenteisiin. Tiedonsaantioikeutta on laajennettu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa lain (621/1999, julkisuuslaki) 9 §:n 1 momentissa koskemaan myös viranomaisia ja oikeushenkilöitä. Julkisuuslaki luo siten valtiosääntöisen pohjan tiedonsaannille viranomaisen julkisista asiakirjoista erilaisiin tarkoituksiin.

Julkisuusperiaatteen ytimestä on säädetty julkisuuslain 3 §:ssä, jonka mukaan ”julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan”. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut julkisuusperiaatteen tarkoituksia viranomaisten toimintaan kohdistuvilla tiedonsaantitarpeilla, jotka liittyvät muun muassa julkisen keskustelun ja mielipiteenvaihdon edellytyksiin, hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen arviointiin sekä julkisten varojen käytön valvontaan (PeVL 7/2019 vp). *Julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttö erityisesti kaupallisiin tarkoituksiin ei kuulu julkisuusperiaatteen ydinalueelle eikä sitä myöskään pidä sekoittaa asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen.* Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että viranomaisten asiakirjoja koskeva julkisuusperiaate ei ole ensisijaisesti sisämarkkinoiden toimivuuteen liittyvä kysymys (PeVL 31/2022 vp), joten jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että sääntelyehdotukset pysyvät SEUT 114 artiklan puitteissa.

Datasääntelyä uudistettaessa on huolehdittava siitä, että julkisuuslaissa säädetyt tiedonsaantioikeudet ja julkisuusperiaatteen edistäminen ei sekoitu EU:n lainsäädännöstä johtuviin menettelyihin ja velvoitteisiin datan saannista

esimerkiksi kaupallisiin tarkoituksiin. Niin ikään perustuslain 16 §:n 3 momentin tieteen vapauteen kuuluvan tieteellisen tutkimuksen vapaus ja siihen liittyvä tiedonsaanti on turvatta myös kansallisessa lainsäädännössä. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä siihen, että datan hallintaan ja saantiin liittyvä unionin lainsäädännön suhde asiakirjajulkisuutta ja muita perusoikeuksia toteuttavaan sääntelyyn eriytetään niin sääntelyn kuin menettelyjenkin suhteen riittävän selkeällä tavalla. Erityisesti tällä on merkitystä, kun avoimen datan direktiivin perusteella julkisuuslakiin on sisällytetty direktiivin täytäntöönpanosääntelyä. Julkisuuslain uudistamista on valmisteltu yli neljä vuotta, joten tämänkin valmistelun yhteydessä on tarpeen tehdä sääntelyratkaisuja, jotka eivät sekoitu EU:n sääntelystä johtuvien oikeuksien, velvollisuuksien ja menettelyjen kanssa. Täysin ongelmattomana ei voida pitää myöskään sitä, että samaa tietoa voidaan saada eri sääntelyn ja menettelyjen perusteella.

3. Tietosuoja-asetuksen muutokset

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan määritelmäluetteloon lisättäisiin tieteellisen tutkimuksen määritelmä. Voimassa olevassa tietosuoja-asetuksessa tieteellisen tutkimuksen määritelmää on käsitelty johdanto-osan 159 kohdassa, jossa todetaan, että ”Henkilötietojen käsittelyä tieteellisiä tutkimustarkoituksia varten olisi tämän asetuksen soveltamista varten tulkittava laajasti niin, että se tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta”. Asetuksen muutoksen myötä tieteellisen tutkimuksen määritelmä sisältyisi varsinaisiin määritelmäsäännöksiin. Asiallisesti määritelmä ei kuitenkaan muuta sitä, miten alkuperäisessä tietosuoja-asetuksessa tieteellinen tutkimus on määritelty.

Ehdotus on kuitenkin merkityksellinen perustuslain 16 §:n 3 momentin kannalta katsottuna. Tieteen vapauteen kuuluu tieteellisen tutkimuksen vapaus. Tieteen vapauteen kuuluu sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä. Tieteen suuntautumisen tulee toteutua ensisijaisesti tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteen kritiikin kautta. Säännöksellä on kiinteä yhteys sananvapautta koskevaan perustuslain sääntelyyn (HE 309/1993 vp s. s. 64). *Tieteelliselle tutkimukselle ei ole perustuslain esitöissä eikä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössäkään asetettu erityisiä tunnusmerkkejä. Sen sijaan oikeuskäytännössä (esimerkiksi KHO 2013:181, KHO 6.6.2007 t. 1552, KHO 5.12.2017 t. 6311) on pyritty määrittelemään julkisuuslain tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten tulkinnan yhteydessä se, minkä tyyppinen tutkimus on perusoikeutena turvattua tieteellistä tutkimusta, jota varten voidaan antaa salassa pidettäviä tietoja. Oikeuskäytännön mukaan tieteellisen tutkimuksen tunnusmerkkejä ovat asianmukainen tutkimussuunnitelma dokumentoitune tutkimuskysymyksineen ja menetelmineen sekä tutkijoiden autonomisuus. Tietosuoja-asetuksessa on omaksuttu tieteellisen tutkimuksen laajempi määritelmä. Jatkovalmistelussa tulisikin huolehtia siitä, että tieteellisen tutkimuksen määritelmän merkityssisältö ei poikkeaisi eri lakien tulkinnassa tai ainakin siten, että olisi selvää, mikä sääntely kuuluu perusoikeutena turvatun tieteen vapauden piiriin. Kaupallinen soveltava tutkimus ei välttämättä kuulu perustuslain 16 §:n 3 momentin perusoikeussuojan piiriin, vaan jää tieteellisen tutkimuksen reuna-alueille..*

Tietosuoja-asetuksen muutoksissa rekisterinpitäjien velvollisuuksia kevennettäisiin myös henkilötietojen käsittelyyn liittyvien tietoturvaloukkausilmoitusten osalta nostamalla ilmoituskynnystä korkeaan riskiin sekä pidentämällä loukkausilmoitusten tekemistä koskevaa määräaikaa nykyisestä 72 tunnista 96 tuntiin (33 artikla). Ehdotuksen mukaan tietoturvaloukkausilmoitukset tehtäisiin jatkossa uuden keskitetyn ilmoituskanavan (single-entry point) kautta. *Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voi johtaa seuraamusmaksuun, joten velvollisuutta osoittavan säännöksen täsmällisyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. ”Suurta riskiä” ei voida pitää millään tavalla täsmällisenä ilmaisuna sille, missä tilanteessa ilmoitus on tehtävä.*

Tietosuoja-asetukseen sisällytettäisiin myös uusi tekoälyn käyttöä edistävä säännös. Ehdotuksen mukaan mm. ”tällaiseen käsittelyyn on sovellettava asianmukaisia organisatorisia ja teknisiä toimenpiteitä sekä rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia suojatoimia, jotta voidaan varmistaa tietojen minimointi lähteiden valintavaiheessa sekä tekoälyjärjestelmän tai -mallin koulutuksessa ja testaamisessa sekä estää huomaamattomia jäännöstietoja jäämästä tekoälyjärjestelmään tai -malliin, jotta voidaan varmistaa parempi avoimuus rekisteröidyille ja antaa heille ehdoton oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä”.

Säännös on epätäsmällinen suojatoimia koskevien vaatimusten osalta. Tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanossa on ajauduttu yleisemminkin tilanteeseen, jossa tietosuoja-asetuksen vaatimuksia täsmennetään Euroopan tietosuojaneuvoston kannanotoilla ja suosituksilla. Ne ovat saaneet tietosuoja-asetuksen soveltamisessa sitovan luonteen ja niihin jopa vedotaan valvontaviranomaisten päätöksissä. Tietosuojaneuvostolle ei ole delegoitu lainsäädäntövaltaa, joten tietosuoja-asetuksen yleisluonteiset vaatimukset suojatoimista tulisi säätää suoraan tietosuoja-asetuksessa tai asetuksen nojalla täytäntöönpanosäädöksinä.

Tekoälyasetukseen on myös tarkoitus sisällyttää henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn edellytyksistä vinoumien havaitsemiseksi ja poistamiseksi. Tässä suhteessa tekoälyn käyttöön liittyvää henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä sisältyisi kahteen eri säädökseen. *Valitun ratkaisun tarkoituksenmukaisuutta on syytä arvioida jatkovalmistelussa myös sääntelyn selkeyden näkökulmasta.*

4. Seuraamusjärjestelmä

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että tietosuoja-asetuksen muutosehdotuksissa ei ole ehdotettu säännöksiä hallinnollisista seuraamusmaksuista. Tältä osin on myös siitä kiinnittää huomiota niiden säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen, joiden perusteella seuraamuksia määrättäisiin.

Seuraamusjärjestelmä on merkityksellinen perustuslain 2.3 §:n ja 21 §:n kannalta katsottuna. Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2.3 §:n edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen perustuu merkittävään julkisen vallan käyttöön. Seuraamusmaksun määrääminen on hallintoasia, jonka käsittelyssä sovelletaan viranomaisessa hallintolakia ja tuomioistuimessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (PeVL 12/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnolliset sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (ks. esim. PeVL 12/2019 vp ja PeVL 9/2018 vp). Vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 33/2025 vp ja siinä viitatut). Perustuslakivaliokunta on käytännössään myös ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8) koskemaan hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyäkin (PeVL 10/2016 vp). Tämä tarkoittaa, että säännösten edellyttämien valtuutusketjujen on oltava täsmällisiä, sanktioinnin edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella, nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi niiden rikkomisen sanktiointi ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on oltava jonkinlainen asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8) *Asetusuudistuksen jatkovalmistelussa tulisi huolehtia, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen voidaan tehdä kansalliset sääntelyn reunaehdot huomioiden.*

Yleisesti nostan esille myös tarpeen arvioida nyt muutosten kohteena olevien EU:n säädösten seuraamusjärjestelmää kokonaisuutena. Voimassa oleva sääntely on monin osin sidoksissa toinen toisiinsa. Säädökset sisältävät kukin oman seuraamusjärjestelmänsä, johon sisältyy pääsääntöisesti hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistoimivalta. Kansallisessa sääntelyssämme tätä toimivaltaa käyttää useat eri toimielimet ja viranomaiset. Koska sääntely on sidoksissa toinen toisiinsa, voi niiden soveltamisessa suhteessa seuraamusjärjestelmään aiheutua asetelmia, jossa samasta teosta voidaan määrätä useamman säädöksen perusteella eri viranomaisissa seuraamusmaksu. Tällainen asetelma ei ole

jäänyt pelkästään teoreettiseksi, vaan finanssivalvonta (FIVA/2024/1181, 23.5.2025) ja tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegio (TSV/3606/2024, 8.9.2025) ovat määränneet samasta tietoturvallisuuteen liittyvästä rikkomuksessa kumpikin oman toimivaltansa ja sovellettavan sääntelynsä perusteella seuraamusmaksun. Valvontaviranomaiset katsoivat, että ne voivat antaa samasta menettelystä, kuten laiminlyönnistä, eri säädösten perusteella seuraamusmaksun. Tämä tulkinta perustuu EU:n tuomioistuimen ratkaisuun C-27/22, jonka mukaan ne bis in idem -periaate ei estä useamman eri seuraamuksen määräämistä samasta menettelystä, kun seuraavat edellytykset täyttyvät:

a. kyse on kahdesta eri säännöstöstä, joilla pyritään oikeutettuihin tavoitteisiin, jotka ovat erilaiset;
b. kumuloitumisesta ei aiheudu kohtuutonta rasitetta asianomaiselle taholle;
c. on selkeät ja täsmälliset säännöt, joiden perusteella voidaan ennakoida, mitkä toimet ja laiminlyönnit voivat johtaa kumuloitumiseen;
d. kyseessä olevat menettelyt on toteutettu riittävän yhteensovitetusti ja ajallisesti lähellä toisiaan.

Perustuslakivaliokunta on puolestaan katsonut, että kaksoisrangaistavuuden kielto kattaa myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset (PeVL 17/2013 vp, PeVL 15/2014 vp). Esimerkiksi tekoälyasetuksen, kyberturvallisuussääntelyn ja tietosuoja-asetuksen rikkominen voi tapahtua samassa tapahtumassa, jossa henkilötietoja käsitellään tekoälyjärjestelmän avulla eikä järjestelmässä ole toteutettu kyberturvallisuussääntelyn edellyttämiä toimia. Tällöin seuraamukset määriteltäisiin kolmessa eri toimielimessä kolmen eri säädöksen perusteella. *Koska sääntely on lähtöisin EU:n lainsäädännöstä, tulisi tätä ongelmaa pyrkiä ratkaisemaan jollakin tavalla yhdenmukaistamalla sääntelyä siten, että rangaistukset eivät muodostu kokonaisuutena kohtuuttomaksi ja että tekoa arvioidaan yhdessä toimielimessä kokonaisuudessaan. Tästä syystä olisi aiheellista pohtia myös sitä, tulisiko tässä sääntely-yhteydessä pyrkiä mahdollistamaan seuraamusmaksujen määrääminen tuomioistuimessa nykyisen hajautetun hallintoviranomaisiin kiinnittyvän seuraamusjärjestelmän sijaan. Tämä tosin edellyttäisi, että tältä osin EU:n sääntelyperusta mahdollistaisi tällaiset kansalliset ratkaisut.*

19.2.2026

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti