

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunta 11.6.2025

Johtava asiantuntija Maria Hauptmann



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Esityksen tavoite ja tausta



- Tekoälyasetus on lähtökohtaisesti suoraan sovellettava, mutta edellyttää täydentävän kansallisen lainsäädännön antamista
 - Asetus velvoittaa jäsenvaltioita nimeämään toimivaltaiset kansalliset viranomaiset asetuksen tarkoituksia varten sekä säätämään asetuksen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista 2.8.2025 mennessä
- Esityksen tavoitteena on antaa tekoälyasetusta täydentävä kansallinen lainsäädäntö erityisesti toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tehtävistä ja seuraamuksista säätämiseksi

Keskeiset ehdotukset (1/2)



- Esityksessä säädettäisiin uusi **laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta** ja muutettaisiin eräitä muita lakeja (mm. markkinaoikeuslaki, laki sakon täytäntöönpanosta)
- Laissa määritellään **toimivaltaiset kansalliset viranomaiset** tekoälyasetuksen tarkoituksia varten:
 - **Tekoälyjärjestelmien markkinaoikeusviranomaiset**
 - Markkinaoikeustehtävät hajautettaisiin useille eri kansallisille viranomaisille (mm. Liikenne- ja viestintävirasto, Tukes, Tietosuojavaltuutettu, Finanssivalvonta)
 - **Keskittynä yhteyspisteenä** toimisi Liikenne- ja viestintävirasto
 - **Ilmoitetuista laitoksista vastaavien viranomaisten** tehtävät hajautettaisiin neljälle eri viranomaiselle

Keskeiset ehdotukset (2/2)



- Ehdotettavassa laissa yksilöityjen tekoälyasetuksen säännösten rikkomisesta voitaisiin määrätä **markkinavalvonnan toimenpiteitä** sekä **seuraamusmaksuja**
 - **Tausta:** Tekoälyasetuksessa jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään asetuksen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista ja muista täytäntöönpanotoimista. Asetus velvoittaa määräämään hallinnollisia seuraamusmaksuja tiettyjen asetuksen velvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Seuraamussääntelyyn sisältyy tietyiltä osin kansallista liikkumavaraa.
- Liikenne- ja viestintäviraston yhteyteen perustettaisiin **tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta**, joka koostuu markkinavalvontaviranomaisten edustajista
 - Lautakunnalla toimivalta määrätä yli 100 000 euron seuraamusmaksut. Yksittäiset markkinavalvontaviranomaiset määräisivät kuitenkin pääsääntöisesti alle 100 000 euron seuraamusmaksut.
 - Laissa eräitä poikkeussäännöksiä seuraamusmaksujen määräämiseen (esim. ilmoitetuille laitoksille määräisi seuraamusmaksut aina seuraamusmaksulautakunta)

Perustuslain kannalta merkitykselliset ehdotukset



- Esityksessä on katsottu suotavaksi pyytää perustuslakivaliokunnan lausuntoa **eduskunnan asemasta** (1. lakiehdotuksen 1 §:n 3 mom.)
- Esitys sisältää perustuslain (PL) kannalta merkityksellisiä ehdotuksia suhteessa:
 - PL 2 §:ssä tarkoitettuun kansanvaltaisuuteen ja oikeusvaltioperiaatteeseen
 - PL 6 §:ssä tarkoitettuun yhdenvertaisuuteen
 - PL 7 §:ssä tarkoitettuun oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen
 - PL 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen
 - PL 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan
 - PL 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan
 - PL 18 §:n tarkoitettuun elinkeinovapauteen
 - PL 21 §:n tarkoitettuun oikeusturvaan
 - PL 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuun lainsäädäntövallan siirtämiseen
 - PL 117 §:ssä tarkoitettuun oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudelliseen vastuuseen
 - PL 119 §:ssä tarkoitettuun valtionhallintoon
 - PL 124 §:ssä tarkoitettuun hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle

Eduskunnan asema (1/2)



- Esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan tätä lakia ei sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan eikä eduskunnan kansliaan. Lakia ei sovelleta muihin eduskunnan virastoihin, jos viraston tarjoamalla tai käyttöönottamalla tekoälyjärjestelmällä on keskeinen yhteys eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Lakia ei myöskään sovelleta eduskunnan oikeusasiamieheen eikä valtioneuvoston oikeuskansleriin.
- Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan valtiosääntöinen asema merkitsee myös sitä, **ettei eduskunnan valtiopäivätoiminta voi olla ulkopuolisen valvonnan kohteena** - - (PeVL 14/2018 vp, s. 10–11).
- Perustuslakivaliokunnan käsityksenä on myös se, että **eduskunnan valtiopäivätoiminta ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalalle**.
- Perustuslakivaliokunta katsoi, että erityisesti eduskunnan kanslian sisällyttäminen kokonaisuudessaan lain soveltamisalaan on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista (PeVL 62/2024 vp). **Eduskunnan kanslia** on kiinteä osa eduskunnan organisaatiota eikä sitä voida erottaa eduskunnan toiminnasta ylimpänä valtioelimenä. Vastaavia eduskunnan toimintaan liittyviä näkökohtia voidaan esittää myös **eduskunnan muista virastoista**.

Eduskunnan asema (2/2)



- Esityksen tarkoituksena on varmistaa, ettei eduskunnan toiminta ylimpänä valtioelimenä vaarannu siihen kohdistettavan viranomaisen valvonnan johdosta. Eduskunnan virastojen toimintaa ei ole aina mahdollista erottaa eduskunnan valtiopäivätoiminnasta.
- Eduskunnan virastoihin kohdistettavan valvonnan **riskinä olisi, että valvonta kohdistuisi samalla eduskunnan valtiopäivätoimintaan**, jonka ei katsota kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan.
- Toisaalta esityksellä pyritään myös **toteuttamaan EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa**, kun ehdotettavassa laissa säädettävä viranomaisten valvonta ja seuraamukset voitaisiin ulottaa rajatusti eräisiin eduskunnan virastoihin.

Hallinnon lainalaisuuden periaate ja valtionhallinto



- Esityksessä säädettäisiin kansallisten viranomaisten tehtävistä tekoälyasetuksen tarkoituksia varten ja toimivaltuuksista määrätä seuraamuksia tekoälyasetuksen rikkomisesta
 - Esityksen on arvioitu täyttävän edellytykset täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksista säädettäessä julkisen vallan käyttöä sisältävistä viranomaisten tehtävistä
- Esityksessä perustettaisiin uusi tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta
 - Esityksen on arvioitu täyttävän perustuslain 119 §:n 2 momentin edellytykset valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista, koska ehdotettavassa laissa säädettäisiin mm. seuraamuslautakunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä muista tarvittavista menettelyistä

Seuraamussääntely



- Seuraamussääntely on merkityksellistä myös esim. PL 15 § omaisuuden suojan ja PL 18 § elinkeinovapauden kannalta, koska esitettävä sääntely merkitsisi rajoituksia toimijan mahdollisuuksiin asettaa tuotteita markkinoille sekä rajoituksia tuotteen omistajan määräysvaltaan tuotteesta
- Esitettävien hallinnollisten seuraamusmaksujen on katsottu täyttävän **rikosoikeudellisille seuraamuksille asetetut sääntelyedellytykset**
 - Hyväksyttävät tavoitteet, täsmällisyys, oikeasuhtaisuus, itsekriminointisuoja, syyttömyysolettama, kaksoisrangaistavuuden kieltö
- Seuraamusmaksuja ei voitaisi määrätä laissa yksilöidylle **julkisoikeudellisille toimijoille**
- Huomattavan suuret seuraamusmaksut (yli 100 000 e) määräisi **monijäseninen seuraamusmaksulautakunta** PL 21 § edellytysten turvaamiseksi
 - 100 000 euron rajan seuraamusmaksujen määräämiselle seuraamusmaksulautakunnan toimesta on arvioitu olevan ongelmaton myös PL 6 § yhdenvertaisuuden näkökulmasta

Eräitä muita perustuslain kannalta merkityksellisiä ehdotuksia



- Julkisten hallintotehtävien siirtäminen ilmoitetuille laitoksille, alihankkijoille ja muille tahoille (1. lakiehdotus 10 §)
- Viranomaisten tiedonsaanti- ja tiedonluovutusosoikeudet salassapidettävistä tiedoista (1. lakiehdotus 6.4 §, 6.5 § ja 14.6 §; 4. lakiehdotus 71.1 § 2 kohta)
- Viranomaisen määräyksenantovaltuus koskien asiakirjojen säilyttämisessä noudatettavia periaatteita ja menettelytapoja (1. lakiehdotus 26.2 §)