

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 46/2025 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

- (1) Hallituksen esitys liittyy EU:n tekoälyasetuksen kansallisiin täytäntöönpanotoimiin. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Sääntelyehdotuksen kohteena on ennen kaikkea tekoälyasetuksesta johtuvien tehtävien ja toimivallan osoittaminen eri viranomaisille. Tekoälyjärjestelmien valvonta tulisi osaksi markkinavalvontajärjestelmää, ja laki saisi markkinavalvonnan aineellisen sisällön lisäksi EU:n markkinavalvonta-asetuksesta ja kansallisesta markkinavalvontasääntelystä.
- (2) Valtiosääntöisesti arvioituna kysymys on perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn vuoksi julkisen vallan käytön lakiperustaisuudesta sekä hallinnon toiminnan järjestämisestä perustuslain 21 §:ssä säädetyllä tavalla ottamalla huomioon, mitä perustuslain 119 §:ssä on säädetty valtionhallinnon toimielinten lakisääteisyysvaatimuksesta. Sääntelyn toimivaltasuhteita koskeviin säännöksiin sisältyy myös seuraamusmaksujen määräämistä koskevaa toimivaltaa, joka on merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lisäksi ehdotuksessa on kysymys erältä osin perustuslain 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle.

2. Viranomaisten toimivaltasuhteet ja järjestäytyminen

- (3) Hallituksen esityksessä on osoitetaan tekoälyasetuksessa säädetty tehtävät sekä niihin kohdistuva julkisen vallan käyttöön liittyvä toimivalta eri viranomaisille. Etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 2/2012 vp ja PeVL 21/2009 vp). Päätöksentekoon toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista yksiselitteisesti (PeVL 18/2021 vp).
- (4) Sääntely kohdistuu markkinoiden toiminnan valvontaan, joten ehdotus ei suoraa vaikutusta perusoikeuksiin, mutta valvonnalla on myös perusoikeuksiin ulottuva vaikutuksensa. Sinällään tekoälyn käyttöön voi liittyä julkisen vallan käyttöön, hyvään hallintoon ja oikeusturvaan, asiakirjajulkisuuteen ja henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä. Näiden valvontaan on olemassa omat erityiset valvontajärjestelmät, joita on pyritty erältä osin ottamaan huomioon viranomaistoimintaa järjestettäessä 1. lakiehdotuksessa ehdotetulla tavalla. *Toisaalta tämä perustuslain sääntely asettaa pidäkkeitä ja esteitäkin tekoälyn käytölle erityisesti viranomaistoiminnassa. Tämä valvontajärjestelmä voi vaikuttaa myös tekoälyn käytön laillisuuden arviointiin, joka on otettava huomioon myös viranomaisten välistä toimivaltaisuutta koskevassa arvioinnissa. Siten sääntely on tältä osin myös kytköksissä perusoikeuksiin ja tätä kautta viranomaisten välisen toimivallan määrittelyn yksiselitteisyyteen.*
- (5) Perustuslaki ei sisällä viranomaisen määritelmää, vaikka perustuslaissa käytetäänkin viranomaisen käsitettä. Lähtökohdiltaan viranomaisen määritelmä jääkin määriteltäväksi kussakin tavallisessa laissa erikseen, joten viranomaisen käsitekin voi vaihdella säädöksittäin. Merkitystä perustuslain soveltamisen kannalta on kuitenkin tunnistaa eri asiayhteyksissä perustuslain ja tavallisen lain velvollisuuksia toteuttava viranomainen sekä perustuslain 21 §:n kannalta katsottuna toimivaltainen viranomainen. Perustuslain 2 §:n 3 momentin kannaltakin on merkitystä, kuka on toimivaltainen viranomainen käyttämään julkista valtaa.

- (6) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan suuririskisten tekoälyjärjestelmien valvonnan järjestämisestä ja hajauttamisesta usealle viranomaiselle. *Ehdotettu sääntely on ongelmallinen, koska siinä ei ehdoteta säädettäväksi lakitasoisesti kaikilta osin selkeästi viranomaisten välisistä toimivaltasubsteista.*
- (7) Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa valvontaviranomaisen tehtävät jakautuisivat Turvallisuus- ja kemikaaliviraston sekä Tullin kesken. Toimivaltaisuus tässä valvontatehtävässä määräytyi kuitenkin markkinavalvontalain ja lelujen turvallisuudesta annetun lain perusteella. *Ehdotettu kolmeen lakiin perustuvaa toimivaltaa määrittävää sääntelyä ei voida pitää kovinkaan selkeänä.*
- (8) Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan työsuojeluviranomainen hoitaisi valvontaviranomaisen tehtäviä köysiratalaitteistoasetuksen, konedirektiivin ja henkisuojainasetuksen mukaisiin laitteisiin siltä osin kuin ne kuuluvat työsuojelun valvonnan alaan. *Ehdotettu säännös on epätasällinen, koska työsuojeluviranomaisia ovat aluehallintovirastot sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Näiden viranomaisten toimivallan jako ei ilmene laista. Perusteluissakin toimivaltaisuus on jätetty epämääräiseksi, koska valvonta kohdistuisi ainoastaan ”työsuojelun valvonnan alaan” näiden laitteistojen osalta. Nähdäkseni sääntelyä tulisi täsmentää.*
- (9) Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 4 kohdan perusteella valvontatehtävä jakautuisi luottokelpoisuuden arvioinnissa tietosuojavaltuutetun ja Finanssivalvonnan kesken. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin 6 kohdan nojalla valvoisi tekoälyjärjestelmiä siltä osin kuin ne olivat Finanssivalvonnasta annetun lain 4 §:n, 5 §:n tai 6 §:n 7 kohdan valvottavasta. Valvontakohteena olisivat järjestelmät, jotka on tarkoitettu käytettäväksi luonnollisten henkilöiden luottokelpoisuuden arviointiin tai heidän luottopisteytyksensä määrittämiseen, lukuun ottamatta tekoälyjärjestelmiä, jotka on tarkoitettu käytettäväksi talouspetosten havaitsemiseen. *Säännös on laadittu epäselväksi, miltä osin tietosuojavaltuutettu tosiasiasa valvoo ja on toimivaltainen valvomaan näitä järjestelmiä, kun otetaan huomioon Finanssivalvonnasta annetun lain mainituissa lainkohdissa lueteltu varsin laaja valvottavien kohdejoukko. Edelleen sääntelyssä jää epäselväksi, miten näissä tilanteissa raja vedetään luottotietolain (527/2007) 8 luvussa tietosuojavaltuutetulle osoitettuihin tehtävä- ja toimivaltasäännöksiin nähden. Ehdotettu säännös on ongelmallinen säännösehdotuksen sisäisen rakenteen, mutta myös tietosuojavaltuutetun muiden tehtävä- ja toimivaltasäännösten suhteen. Vastaava tilanne on myös muissa tietosuojavaltuutetulle osoitetuissa markkinavalvontatehtävissä, koska väistämättä tekoälyjärjestelmien käyttöön liittyy myös tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosujalainsäädännön soveltamisen valvontaa. Tällä on kokonaisuudessaan vaikutuksensa myös siihen, miten toimivaltaisuutta tulisi arvioida kokonaisuudessaan esimerkiksi seuraamusjärjestelmää koskevia säännöksiä sovellettaessa. Tästä syystä sääntelyä olisi syytä tarkentaa yhtäältä ehdotetun lainkohdan, mutta myös suhteessa muuhun sääntelyyn nähden. Sääntelyn soveltaminen ei voi johtaa siihen, että viranomaiskäytännöt ohjaavat sitä, mikä viranomainen ja miltä osin on toimivaltainen suorittamaan valvontaa tai määräämään seuraamuksia.*
- (10) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä kiellettyjen tekoälyyn liittyvien käytäntöjen valvontatehtävä osoitettaisiin niin ikään tietosuojavaltuutetulle. Tätä perustellaan hallituksen esityksessä sillä, että ”Useat kyseisistä kielletyistä käytännöistä liittyvät tarkoituksiin, jotka perustuvat keskeisesti henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuojavaltuutettu valvoo henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuutta myös kiellettyjen tekoälyyn liittyvien käytäntöjen osalta. Näiden syiden vuoksi kiellettyjen tekoälyn liittyvien käytäntöjen markkinavalvontatehtävä osoitettaisiin tietosuojavaltuutetulle.” Tekoälyn käyttö liittyy kiinteästi tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskevien oikeusperusteiden ja käsittelyn periaatteiden soveltamiseen. Tekoälyjärjestelmillä voidaan tehdä myös tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automatisoituja yksittäispäätöksiä. *Sinällään voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, että tätä sääntelykokonaisuutta valvoo sama viranomainen. Kuitenkin tässä yhteydessä nousee selvästi esille se, että sovellettavia säädösten välille ei ole tehty selkeää lainsäädännön tulkintaa ohjaavaa sääntelyä, miltä osin esimerkiksi kahden eri EU:n säädöksen samanaikainen seuraamusmaksuja koskeva sääntely voi tulla sovellettavaksi vai saako, toinen seuraamusjärjestelmä etusijan. Edelleen tekoälyasetuksen 5 artiklassa tarkoitettut kielletyt käytännöt voivat tulla esille tekoälyjärjestelmissä, joiden markkinavalvontaviranomainen on*

lakiehdotuksen mukaisesti jokin muu kuin tietosuojavaltuutettu. Tältäkin osin lakiehdotus jättää tulkinnanvaraisuutta eri viranomaisten toimivaltaisuuksien välille.

- (11) Tarkoituksenmukaisuuteen, mutta myös viranomaisten toimivaltasuhteisiin liittyy hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotettu valvontatehtävä. Lainkohdan mukaan tekoälyasetuksen 50 artiklan avoimuusvelvoitteiden valvonta kuuluisi Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi. *Asetuksen 50 artiklan avoimuusvelvoitteet ovat hyvin läheisessä suhteessa tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artikloissa säädettyjen rekisterinpitäjän informointivelvollisuuksien kanssa.* Näitä tietosuoja-asetuksen velvollisuuksia valvoo tietosuojan kansallisena valvontaviranomaisena tietosuojavaltuutettu.

3. Ilmoitettujen laitosten julkiset hallintotehtävät

- (12) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä sisältää ehdotuksen ilmoitettujen laitosten julkisista hallintotehtävistä. Perustelujen mukaan tällaiset laitokset olisivat yksityisoikeudellisia toimijoita, mutta myös osa olisi viranomaisia, kuten tietosuojavaltuutettu (11 §). Ehdotus tarkoittaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän antamismahdollisuudesta säättämisestä yksityiselle.
- (13) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tekniseen asiantuntemukseen perustuva testaus ja sertifiointi eivät ole julkisia hallintotehtäviä (PeVL 4/2012 vp). Niin ikään perustuslakivaliokunta on katsonut, että tekniseen asiantuntemukseen perustuvan lausunnon antaminen toimivaltaiselle viranomaiselle ei ole julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2002 vp). Puolestaan joissakin tilanteissa arviointilaitoksen lausunnonantotehtävää perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä (PeVL 26/2001 vp).
- (14) Hallituksen esityksessä viitataan julkisina hallintotehtävinä tekoälyasetuksen 34, 44 ja 45 artikloihin. Sinällään tehtävät vaikuttaisivat olevan sidoksissa teknisluonteiseen vaatimuksenmukaisuuden arviointiin. Lähinnä asetuksen 44 artiklassa todistusten myöntämiseen ja peruuttamiseen liittyvät tehtävät sekä 45 artiklassa säädetty tiedotusvelvollisuudet voidaan katsoa kuuluvan julkisen hallintotehtävän alueelle, joten ne eivät rinnastu perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön tarkoittamiin teknisluonteisiin sertifiointeihin tai lausuntojen antamiseen viranomaiselle.
- (15) Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Ehdotetut julkiset hallintotehtävät eivät sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä.
- (16) Julkisen hallintotehtävän antamisen yksityiselle tulee täyttää myös tarkoituksenmukaisuusvaatimus, joka on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 5/2014 vp). Valiokunta on käytännössään katsonut, että tarkastus voi esimerkiksi valvonnan kohteina oleviin seikkoihin liittyvien ammatillisten ja teknisten erityispiirteiden vuoksi olla joissakin tilanteissa tarkoituksenmukaista suorittaa viranomaisen siihen valtuuttaman asiantuntijan toimesta (PeVL 40/2002 vp). Valiokunnan mukaan tarpeellisuusvaatimus voi täytyä myös esimerkiksi silloin, kun tarkastuksen tekeminen edellyttää osaamista tai resursseja, joita viranomaisella ei ole (PeVL 29/2013 vp). Hallituksen esityksessä on nostettu esille tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä syitä, jotka liittyvät ammatilliseen osaamiseen. *Tätä voidaan pitää hyväksyttävänä perusteluna.*
- (17) Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säädettäväksi julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyen virkavastuusta laissa (PeVL 50/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 16/2016 vp, PeVL 8/2014 vp).

- (18) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukaan ”ilmoitetun laitoksen tai sen käyttämän alihankkijan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä”. *Ehdotettu säännös on muotoilultaan avoin. Säännöksestä jää epäselväksi, sovelletaanko tällaiseen henkilöön rikosoikeudellista virkavastuuta siten kuin julkisyhteisön työntekijään vai virkamieheen. Sääntelyehdotus on ongelmallinen, koska ehdotetut julkiset hallintotehtävät eivät välttämättä sisällä kaikilta osin rikoslaissa tarkoitettua julkisen vallan käyttöä, jolloin rikosoikeudellisen virkavastuun sääntely jää laajuudeltaan tehtäväkohtaiseksi, jos sääntelyä sovellettaisiin siten kuin julkisyhteisön työntekijään julkisen vallan käyttäjänä.*
- (19) Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei ole esitetty tarkempia edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aiemmin huomiota julkiseen hallintotehtävään liittyvän rikosoikeudellisen virkavastuun viittaussääntelyn epäsymmetriaan. Valiokunta kiinnitti huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen arvioinnin on syytä ulottua laajemmalle kuin tuolloin käsillä olleessa lainsäädäntöhankkeeseen, ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä (PeVL 17/2021 vp). Sittenmin eräissä lakiehdotuksissa virkavastuusääntelyä on tarkennettu julkisia hallintotehtäviä koskevista sääntely-yhteyksistä siten, että rikosoikeudellista virkavastuuta sovelletaan samalla tavalla kuin virkamieheen.

4. Seuraamusmaksu ja sen välinen suhde muuhun seuraamusjärjestelmään

- (20) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksun määräämismahdollisuudesta. Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen tarkoittaa merkittävää julkisen vallan käyttöä, ja sitä pidetään vakiintuneesti hallintoasiana, jonka käsittelyssä sovelletaan viranomaisessa hallintolakia ja tuomioistuimessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (PeVL 12/2019 vp).
- (21) Ehdotuksen mukaan toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen voisi määrätä enintään 100 000 euron seuraamusmaksun. Tästä olisi kaksi poikkeusta. Ensimmäinen koskisi tietosuojavaltuutettua, jolla ei olisi toimivaltaa määrätä seuraamusmaksua, vaan seuraamusmaksun määräisi tietosuojalaissa tarkoitettu seuraamuskollegio, joka koostuu tietosuojavaltuutetusta ja kahdesta apulaistietosuojavaltuutetusta. *Seuraamusmaksuesityksen tekee joko tietosuojavaltuutettu tai apulaistietosuojavaltuutettu, mutta tämän esityksen esittelee tietosuojavaltuutetun toimiston virkamies seuraamuskollegiolle, jossa esityksen tehnyt tietosuojavaltuutettu tai apulaistietosuojavaltuutettu istuu ratkaisemassa seuraamusmaksun määräämistä.*
- (22) Toinen poikkeus koskisi tilannetta, jossa seuraamusmaksu johtuisi tekoälyjärjestelmästä, johon sovelletaan tekoälyasetuksen liitteen I jakson A kohdassa 2 mainittua säädöstä, jolloin seuraamusmaksun määrää Turvallisuus- ja kemikaalivirasto. Puolestaan Tullia lukuun ottamatta muiden toimivaltaisten markkinavalvontaviranomaisten, mukaan lukien tietosuojavaltuutetun, tulisi tehdä yli 100 000 euron seuraamusmaksun määräämisestä esitys tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunnalle. Edelleen jos ilmoittamisesta vastaava viranomainen arvioi, että ilmoitetulle laitokselle tulisi määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, sen on tehtävä seuraamusmaksulautakunnalle esitys seuraamusmaksun määräämisestä. *Yleisesti ottaen seuraamusjärjestelmä on ehdotettu varsin monipohjiseksi ja vaivalloiseksi. Sinällään tämä ei ole valtiosääntöinen kysymys, vaan lainsäätäjän yleiseen harkintavaltaan kuuluva seikka. Kuitenkin kokonaisuudessaan edellä esitetyt eri valvontaviranomaisten toimivaltasuhteet yhdistettynä ehdotettuun seuraamusjärjestelmään muodostavat osin monitulkintaisen tilanteen toimivaltaisesta viranomaisesta seuraamusmaksun määräämisessä. Ongelma olisi ratkaistavissa siten, että lakiehdotuksessa olevia edellä esitettyjä valvontaviranomaisten toimivaltaan liittyviä rajoja selkeytettäisiin.*
- (23) Hallituksen esityksessä on perusteltu 100 000 euron rajaa sillä, että digipalveluasetuksen täytäntöönpanon yhteydessä tällainen 100 000 euron raja säädettiin Liikenne- ja viestintävirastolle, jossa toimii seuraamuskollegio niissä tilanteissa, joissa seuraamusmaksun

määrä ylittää 100 000 euroa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että määrältään huomattavat seuraamusmaksut voivat muodostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisiksi (PeVL 14/2018 vp).

- (24) Tietosuoja-asetuksen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ilmaistun perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan seuraamusmaksujen määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 14/2018 vp). Tämä koskee tilanteita, joissa seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 12/2019 vp). *Ehdotettu 100 000 euron raja on suhteellinen ja se voi olla merkittäväkin osalle sanktion saavista yrityksistä. Tästä syystä olisi tarpeellista vielä erikseen arvioida, voidaanko 100 000 euroa pitää pienenä eikä ankarana sanktiona.*
- (25) Seuraamusmaksua ei olisi mahdollista määrätä 1. lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentissa tarkoitetuille viranomaisille tai julkisyhteisöille. Ehdotus on tältä osin linjassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (PeVL 14/2018 vp) kanssa ja lisäksi se on perusteltua suhteessa seuraamusmaksun tarkoitukseen. *Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että rajaava sääntelyehdotus ei ole kaikilta osin symmetrinen. Mainitun 24 §:n 3 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voisi määrätä kunnalliselle viranomaiselle. Luettelossa mainitaan kuntayhtymät erikseen, mutta kuntayhtymissäkin toimii kunnallisia viranomaisia. Niin ikään hyvinvointialueilla toimii hyvinvointialueen viranomaisia. Sama tilanne on hyvinvointiyhtymissä. Sääntely tulisi yhdenmukaistaa joko siten, että rajaussäännös koskisi julkisyhteisöjä tai mainittujen julkisyhteisöjen viranomaisia. Lisäksi on syytä erikseen mainita, että julkisoikeudelliset yliopistot ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia (PeVL 11/2009 vp, s. 1). Lisäksi Suomessa toimii kaksi säätiömuotoista yliopistoa, jotka eivät ole itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Ilmeisesti ehdotuksen tarkoituksena on, että säätiöyliopistoihin voitaisiin kohdistaa seuraamusmaksuja. Tällainen asetelma vaikuttaa olevan jossain määrin epäsuhtainen.*
- (26) Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamusmaksut on perustuslain kannalta rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. esim. PeVL 28/2014 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että 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 9/2018 vp, PeVL 39/2017 vp). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä tästä syystä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp ja PeVL 28/2014 vp). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden euromääräisestä suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Valiokunnan mielestä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä ilmenee nimenomaisesti niiden määräämisen olevan harkinnanvaraista (PeVL 12/2019 vp).
- (27) Seuraamusmaksujärjestelmän kokonaisuuden kannalta katsottuna muodostuva kokonaisuus on ongelmallinen viranomaisten toimivaltaisuuden ja seuraamusmaksujärjestelmien osittaisen rinnakkaisuuden ja päällekkäisyyden vuoksi. Hiljattain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 62/2024 vp) säädetyssä kyberturvallisuuslaissa on vastaavatyypinen seuraamusmaksujärjestelmä seuraamuslautakuntineen. Tietosuojalainsäädännössä puolestaan hallinnollinen seuraamusmaksujärjestelmä perustuu seuraamuskollegion toimivaltaan. *Tekoälyasetus sinällään tunnistaa tilanteet, joissa tulisi asetuksen tarkoittamia seuraamusmaksuja määrätessä ottaa huomioon mahdollisesti muun sääntelyn vuoksi määrätty seuraamusmaksut. Sääntely kuitenkin jättää*

epäselväksi, onko eri seuraamusmaksuilla toisiinsa nähden etusija sekä miten maksun oikeasuhtaisuutta tällaisissa tilanteissa arvioitaisiin,

- (28) *Sääntely vaikuttaisi muodostuvan osin kumuloituvaksi ja ennakoitavuudeltaan bankalaksi. Tekoälyjärjestelmiin liittyy väistämättä kyberturvallisuusvaatimuksia, jotka perustuvat kyberturvallisuuslakiin. Tekoälyjärjestelmissä käsitellään henkilötietoja, joten sen käyttöön tulee sovellettavaksi myös tietosuojalainsäädäntö esimerkiksi automatisoitua yksittäispäätöstä koskevan sääntelyn osalta. Muodostuva sääntelykokonaisuus näyttäisi mahdollistavan jopa kolmen eri lain nojalla määrättävät seuraamusmaksut, joissa olisi useita toimivaltaisia viranomaisia tai kollegioita. Nähdäkseni näiden seuraamusmaksujärjestelmien soveltamiselle ja osin päällekkäisyydelle tulisi asettaa lainsäädännössä pidäkkeet, jotta järjestelmä ei edes teoriassa mahdollista useamman seuraamusmaksun määräämistä saman järjestelmän toiminnassa olevista usean säädöksen säännösten rikkomisesta. Nähdäkseni tällainen asetelma olisi vaikeasti yhteensovitettavissa perustuslain 21 §:n ja oikeasuhtaisuuden yleisen vaatimuksen kanssa (PeVL 39/2017 vp ja PeVL 28/2014 vp). Ehdotettu sääntely ja laajemmin jo voimassa oleva seuraamusmaksuja koskeva sääntelykokonaisuus ei voi johtaa siihen, että viranomaisten toiminta muodostuu ennakoimattomaksi ja mahdollisesti myös viranomaisten yhteistyön tuloksena neuvoteltavaksi tai käytäntöihin perustuvaksi asiaksi, minkä viranomaisen toimesta seuraamusmaksu määrätään. Tältä osin on syytä todeta, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti viranomaiselle ei voida lailla antaa täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle (esim. PeVL 9/2014 vp, PeVL 61/2010 vp, PeVL 35/2008 vp). Nähdäkseni viranomaisten välinen toimivallan jako ei voi perustua hallinnollisiin käytäntöihin tai koordinoituihin yhteisymmärryksiin.*

5. Seuraamuslautakunta

- (29) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi seuraamuslautakunnasta.
- (30) Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttö. Seuraamuslautakunta käyttää merkittävää julkista valtaa määrätessään seuraamusmaksun, joten sen yleisistä perusteista on säädettävä laissa.
- (31) Perustuslain 119 §:n 2 momentin yleisiin perusteisiin kuuluva toimielimen nimi, toimiala sekä sen pääasialliset tehtävät ja toimivaltuudet (HE 1/1998 vp, PeVL 12/2004 vp). Näitä periaatteita tulee perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan noudattaa myös silloin, kun viranomaisen tai valtionhallinnon muun toimielimen sisälle järjestetään olennaisesti uudentyyppisiä, julkista valtaa käyttäviä yksiköitä (PeVL 51/2006 vp). Myös lautakuntatyypistien toimielinten yhteydessä nämä kriteerit on otettava huomioon. Niihin kuuluvat myös säännökset siitä, miten lautakunta asetetaan sekä mikä on sen kokoonpano ja toimikausi (PeVL 15/2011 vp).
- (32) Hallituksen esityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto, tietosuojavaltuutettu, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja muut markkinavalvontaviranomaiset nimeävät seuraamusmaksulautakuntaan jäsenet ja varajäsenet laissa tarkoitetulla jyvitysperusteella. Ehdotuksessa jää epäselväksi, kenellä on loppujen lopuksi toimivalta nimittää tai asettaa seuraamuslautakunta sivuelimenä ja toimielimenä toimimaan Liikenne- ja viestintävirastossa. Lakiehdotuksen perusteella jokainen valvontaviranomainen olisi toimivaltainen nimittämään jäsenen ja varajäsenen, mutta laissa säädettäisiin nimeämisestä. Ehdotus merkitsee, että toimielimen kokoonpano ja asettaminen hajautettaisiin kaikille laissa tarkoitetuille valvontaviranomaisille. Se, että seuraamuslautakunta toimii Liikenne- ja viestintäviraston yhteydessä ei osoita vielä nimittävän viranomaisen toimivaltaisuutta.
- (33) Eri lautakuntia toimii sivueliminä niin ministeriöissä kuin virastoissakin ja tyypillisesti lautakunnat nimitetään toimielimenä määräajalle kaudelle. Nimittävänä viranomaisena voi toimia valtioneuvosto, ministeriö tai virasto siten kuin toimielimen nimittämistoimivallasta on säädetty. Nyt tällaista nimenomaista säännös ei ole sisällytetty 1. lakiehdotukseen. Tällainen

hajautettu nimeäminen lienee mahdollista, mutta epäselvää on kuitenkin toimielimen ja yksittäisen jäsenen välinen suhde erityisesti nimeävään viranomaiseen nähden. Hallituksen esityksen mukaan jäseninä toimivat virkamiehet toimisivat riippumattomasti. Koska jäsenet ovat sidoksissa nimeävään viranomaiseen, voi riippumattomuus jäädä keinotekoiseksi ja näennäiseksi. Merkitystä on myös sillä, millä perusteilla jäsenen tulisi erota tehtävästään. Lakiehdotuksessa korostettu riippumattomuus viittaa siihen, ettei ainakaan nimeävä taho voi olla erottamassa nimeämäänsä jäsentä. Toisaalta epäselväksi jää myös tilanteet, joissa virkamies vaihtaa esimerkiksi työpaikkaa, mutta toimii edelleen virkamiehenä jossakin toisessa viranomaisessa. Seuraamuslautakunnan nimittämis-/asettamistoimivallan osoittaminen tietyille valvontaviranomaisista riippumattomalle viranomaiselle turvaisi paremmin lakiehdotuksessa tarkoitetun riippumattomuuden.

- (34) *Lakiehdotusta tulisikin täydentää siten, että siitä ilmenee yksiselitteisesti, millä viranomaisella on toimivalta nimittää seuraamuslautakunta toimielimenä määrääjäksi, jolloin nyt lakiehdotuksessa tarkoitetut viranomaiset ehdottaisivat jäseniä nimitettäväksi lautakuntaan sille viranomaiselle, jolla on toimivalta toimielimen nimittämiseksi. Tällä voitaisiin turvata paremmin hyvän hallinnonkin kannalta katsottuna jäsenten tosiasiallinen riippumattomuus valvontaviranomaisista.*

10.6.2025

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti