

Lausuntopyyntö (HE 46/2025 vp, perustuslakivaliokunta 11.6.2025)

Aluksi

Kiitän mahdollisuudesta päästä esittämään asiantuntijalausuntoni perustuslakivaliokunnalle HE 46/2025 vp:stä.

Hallituksen esitys 46/2025 vp (jatkossa *HE* tai *hallituksen esitys*) täydentää EU:n tekoälyasetusta kansallisin toimin. Keskeisin ehdotetuista sääntelyistä on laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta (jatkossa *laki* tai *lakiehdotus*). Kaikki huomioni koskevat kyseistä lakia.

Tekoälysäädös pyrkii turvaamaan perusoikeudet monin tavoin – sana perusoikeus esiintyy siinä peräti 101 kertaa. Myös hallituksen esitys kytkeytyy tällöin väistämättä perusoikeuksien toteutumiseen.

Hallituksen esityksessä on nähdäkseni joitakin valtiosääntöisesti ongelmallisia kohtia, jotka tuon esiin. Koska sääntelyyn kohdistuu niin EU-oikeudellisia kuin valtiosääntöisiä vaatimuksia, pyrin tuomaan esiin kummankin järjestelmän mukaiset edellytykset.

Nähdäkseni esityksessä ei ilmene mitään sellaista, että asiasta olisi säädettävä perustuslain 73 §:n mukaan perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Soveltamisala

Tekoälyasetuksen soveltamisalasta säädetään asetuksen 2 artiklassa. Artiklan 3-kohdan mukaan tekoälyasetusta ei sovelleta aloihin, jotka eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, eikä se vaikuta kansalliseen turvallisuuteen liittyvään jäsenvaltioiden toimivaltaan riippumatta siitä, minkä tyyppisiä tahoja jäsenvaltiot ovat valtuuttaneet suorittamaan näihin toimivaltuuksiin liittyviä tehtäviä.

HE:n (s. 86) mukaan kyseinen asetuksen artikla jättää avoimeksi, sovelletaanko asetusta kansallisten parlamenttien tai ylimpien laillisuusvalvojien toimintaan. Perustuslakivaliokunnan aiempien huomioiden vuoksi ehdotettavan lain soveltamisalaa (lain 1 §) olisi HE:n mukaan tarpeen rajata siten, että eduskunnan valtiopäivätoiminta ja eduskunnan kanslia olisivat lain soveltamisalan ulkopuolella. Lakia ei sovellettaisi myöskään muihin eduskunnan virastoihin, jos viraston tarjoamalla tai

käyttöönottamalla tekoälyjärjestelmällä on keskeinen yhteys eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Niin ikään lakia ei sovellettaisi eduskunnan oikeusasiamieheen eikä valtioneuvoston oikeuskansleriin.

Vaikka soveltamisalaa koskevaan lainsäädäntöratkaisuun liittyy jossain määrin oikeudellista epävarmuutta, **se on nähdäkseni perustuslain ja EU-oikeuden näkökulmasta mahdollinen ja perusteltavissa oleva.**

Vastaavaa kysymystä on pohdittu perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä. Soveltamisalaa koskevaa ehdotettua lainsäädäntöratkaisua on tarkasteltu hallituksen esityksessä varsin huolellisesti, perusteellisesti ja monipuolisesti. **Minulla ei ole ratkaisuun huomautettavaa.**

Valvontajärjestelmä ja resursointi

Kysymys keskitetystä tai hajautetusta kansallisesta valvontajärjestelmästä ei nähdäkseni itsessään ratkea valtiosääntöisin argumentein. **HE:ssä omaksuttu hajautettu valvontajärjestelmä on siten mahdollinen,** kunhan tekoälyasetuksen ja perusoikeuksien käytännön toteutumisen edellyttämä tekoälyyn ja perusoikeuksiin liittyvä riittävä asiantuntemus, asianmukaiset menettelyt ja oikeussuojakeinot kussakin viranomaisessa turvataan ja viranomaiset voivat muutenkin toimia tekoälysäädöksen määräysten mukaisesti.

Näiltä osin kiinnitän huomiota tekoälyasetuksen 70(3) artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden kansallisille toimivaltaisille viranomaisille annetaan riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöstöresurssit ja infrastruktuuri, jotta ne voivat hoitaa tämän asetuksen mukaiset tehtävänsä tehokkaasti. Kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla on erityisesti oltava pysyvästi käytettävissään riittävä määrä henkilöstöä, jonka pätevyyteen ja asiantuntemukseen sisältyy tekoälyteknologioiden, datan ja datalaskennan, henkilötietojen suojan, kyberturvallisuuden, perusoikeuksien ja terveys- ja turvallisuusriskien syvällinen ymmärtäminen sekä voimassa olevien standardien ja oikeudellisten vaatimusten tuntemus. Jäsenvaltioiden on arvioitava ja tarvittaessa päivitettävä pätevyys- ja resurssivaatimuksia vuosittain.

Resursointi ja asiantuntemuksen kehittäminen on siten välttämätöntä ja luonteeltaan jatkuvaa. HE:stä ilmenevä (s. 109) **uuden resursoinnin puute on tästä näkökulmasta huolestuttavaa.** Resursointia aiotaan ensi kädessä ja ensisijaisesti mahdollistaa viranomaisten nykyisiä tehtäviä tehostamalla ja toimintaa sopeuttamalla. Tekoälyasetuksen edellyttämä

toimeenpano rahoitetaan siten toimeenpanon ensivaiheessa olemassa olevia resursseja uudelleen kohdentamalla ilman lisärahoitusta.

Koska pätevyys- ja resurssivaatimuksia tulee kuitenkin edellä kerrotusti arvioida ja tarvittaessa päivittää vuosittain, **resurssi- ja pätevyystilannetta on tärkeää arvioida jatkuvasti**. Tekoälyn kehitys ja käyttöönotto on nopeaa ja vaadittava asiantuntemus viranomaisissa on laaja-alaista ja syvällistä. Tekoälyjärjestelmät voivat vaarantaa perusoikeuksien toteutumista. **Asiantuntemuksen ja resursoinnin tason tulisi siksi olla riittävä ja vastata arvioinnin ja menettelyjen vaikeuskerrointa ja haastavuutta sekä perusoikeusvaikutuksia.**

Seuraamukset

Yleistä

Tekoälyasetuksen 99 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on asetuksessa säädettyjä ehtoja noudattaen säädettävä seuraamuksista ja muista täytäntöönpanotoimista, joita voivat olla myös varoitukset ja muut kuin rahalliset toimenpiteet, joita sovelletaan toimijoiden rikkoessa tätä asetusta, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden asianmukaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Niissä on otettava huomioon pk-yritysten sekä startup-yritysten edut ja niiden taloudellinen elinkelpoisuus.

Samassa artiklassa on säädetty tarkemmin hallinnollisen sakon määräämisen edellytyksistä, huomioon otettavista seikoista ja hallinnollisten sakkojen ylärajoista eri tilanteissa.

HE:n (s. 122) mukaan koska seuraamusmaksut ovat rangaistusluonteisia seuraamuksia, tarkoitus on säätää kansallisesti tarkkarajaisemmin rikosoikeudellisen lainalaisuusperiaatteen toteuttamiseksi niistä velvoitteista, joiden rikkominen tai laiminlyönti voi johtaa seuraamusmaksun määräämiseen. Joidenkin velvoitteiden osalta HE:ssä tarkennetaan tai kavennetaan asetuksessa käytettyä sanamuotoa, jotta velvoite olisi ilmaistu lainsäädännössä riittävän tarkkarajaisesti ja selkeästi. Ratkaisu voi aiheuttaa jossain tapauksissa sekaannusta sovellettavien säännösten sisällöstä.

Seuraamusmaksut ja tekoälystandardien avoimuuden puute

Erityisesti suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä koskevat tekoälyasetuksen 9–15 artiklassa säädetyt vaatimukset ovat HE:n mukaan monilta osin laadullisia,

minkä lisäksi niitä on paljon. Edelleen HE:n mukaan joiltakin osin niiden noudattaminen tullaan myös sitomaan yhdenmukaistettuihin *standardeihin* tai teknisiin eritelmiin, joita ei välttämättä ole vielä edes käytettävissä siinä vaiheessa, kun seuraamuksia koskevan sääntelyn on oltava voimassa.

Näiltä osin kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että yhdenmukaistetut standardit eivät ole avoimesti saatavilla, vaan SFS Suomen Standardit (jatkossa SFS) perii Suomessa standardeista merkittävää maksua ja estää niiden leviämisen ja jakelun tekijänoikeuteen vedoten.

SFS on kansallinen standardisointielin, jonka Suomen valtio on virallisesti tunnustanut ja joka edustaa Suomea eurooppalaisissa standardisointiorganisaatioissa. Se vastaa eurooppalaisten standardien kansallisesta voimaansaattamisesta, mikä on EU-oikeuden kannalta oikeudellisesti merkittävää esimerkiksi juuri tekoälyasetuksen osalta. Näitä standardeja voidaan soveltaa suoraan oikeusvaikutteisesti: harmonisoitujen standardien mukaiset tuotteet nauttivat olettamasta, että ne ovat unionin yhdenmukaistamislainsäädännössä (esimerkiksi juuri tekoälyasetus) vahvistettujen olennaisten vaatimusten mukaisia. Tämä on usein ratkaisevaa esimerkiksi arvioitaessa toimijan vastuuta juuri tekoällysäädöksen alaisuudessa ja mahdollisia seuraamusmaksuja.

EU:n tuomioistuimen ratkaisujen mukaan (mm. James Elliott Construction C-613/14, Stichting Rookpreventie Jeugd and Others, C-160/20, Public.Resource.Org Inc., C-588/21 P,) standardien tällaiset oikeusvaikutukset voivat olla vastaavia kuin muun sääntelyn. Viimeisimmän EU:n tuomioistuimen ratkaisun mukaan:

Kun unionin lainsäädännössä säädetään, että yhdenmukaistetun standardin noudattaminen synnyttää olettaman kyseisessä lainsäädännössä vahvistettujen olennaisten vaatimusten mukaisuudesta, tämä tarkoittaa, että jokaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, joka haluaa tehokkaasti riitauttaa tämän olettaman tietyn tuotteen tai palvelun osalta, on osoitettava, ettei kyseinen tuote tai palvelu ole kyseisen standardin mukainen tai että kyseinen standardi on virheellinen.

EU:n julkisuussääntelyn perusteella pyydettyt yhdenmukaistetut standardit ovat siksi 'osa unionin oikeutta' ja 'asetuksen N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä lauseessa tarkoitettu ylivoimainen yleinen etu edellyttää pyydettyjen yhdenmukaistettujen standardien ilmaisemista'.

SFS käyttää siten nähdäkseni julkista valtaa tai hoitaa julkista hallintotehtävää, koska: 1) se osallistuu sääntelyjärjestelmään, jossa se määrittää käytännön sisältöä oikeudelliselle vaatimukselle; 2) ratkaisee, mitkä säännökset tulevat sovellettavaksi kansallisesti; ja 3) sen toiminnalla on välittömiä oikeudellisia seurauksia elinkeinonharjoittajille ja kansalaisille.

SFS hoitaa tehtävää, jonka seurauksena perusoikeuksia, kuten elinkeinovapautta, omaisuudensuojaa, ja esimerkiksi yksityisyyden suojaa koskevat velvoitteet konkretisoituvat merkittävällä tavalla esimerkiksi juuri tekoälyasetuksen täytäntöönpanossa. Sen toiminta merkitsee näiltä osin perustuslain tarkoittamaa julkista tehtävää.

SFS:n asema tulisi siksi arvioida perustuslain 22 §:n ja 124 §:n näkökulmasta ja turvata harmonisoitujen standardien avoin ja vapaa saatavuus. Tämä on erityisen kriittistä turvata tekoälyasetuksen tapaisen sääntelyn yhteydessä, koska siihen perustuvat harmonisoidut standardit täytäntöönpanevat säännönmukaisesti perusoikeuksiin liittyviä intressejä.

Standardien perusteella voidaan saattaa vastuuseen ja seuraamusmaksujen kohteeksi käyttäjinä paitsi oikeushenkilöitä, tekoälyasetuksen 2 artiklan 10-kohdan, 3 artiklan 4-kohdan ja 99 artiklan nojalla **myös luonnollisia henkilöitä jos nämä toimivat ammattitoiminnassa. Tällöin on kestäväntöntä, jos vastuun perusteena oleva sääntely ei ole kokonaisuudessaan vapaasti ja avoimesti saatavilla.**

Luonnollisille henkilöille määrättävät seuraamusmaksut tekoälyasetuksen 50 artiklan avoimuusvelvoitteiden rikkomisesta

Kuten yllä totesin, tekoälyasetus soveltuu myös luonnollisiin henkilöihin kun nämä käyttävät tekoälyjärjestelmää ja toimivat ammattitoiminnassa. Tällöin luonnolliseen henkilöön kohdistettavat seuraamusmaksut vaikuttavat ongelmallisilta, varsinkin tekoälyasetuksen 50 artiklan 3-4 kohtien rikkomisesta. Kohdat koskevat syvävääreännöksiä, mutta niiden määritelmä on nähdäkseni niin laaja ja arvioinninvarainen, ettei niihin tulisi perustaa suoraa seuraamusmaksua varsinkaan luonnollisille henkilöille.

Tekoälyasetuksen 99 artiklan 4-kohdan g-alakohta kuitenkin edellyttää, että asetuksen 50 artiklassa säädettyjen avoimuusvelvoitteiden rikkomisesta olisi voitava tarvittaessa määrätä seuraamusmaksu. Kuten HE:ssä (s. 140) todetaan, kyseiset avoimuusvelvoitteet voivat kohdistua monella eri sektorilla käytettävään tekoälyjärjestelmään, jotka eivät välttämättä ole liitännäisiä asetuksen liitteissä I ja III tarkoitetuilla aloilla käytettäviin suuririskisiin tekoälyjärjestelmiin.

Edelleen asetuksen 50 artiklassa säädettyt avoimuusvelvoitteet voivat HE:n mukaisesti (s. 140) kohdistua myös tietojärjestelmiin, joiden vaatimustenmukaisuudesta ei ole erillistä sääntelyä ja joiden vaatimustenmukaisuutta tai läpinäkyvyyttä ei valvo nykyisen lainsäädännön nojalla mikään viranomainen, lukuun ottamatta henkilötietojen käsittelyä, josta säädetään erikseen tietosuojalainsäädännössä.

Lain 23 §:n 2 momentissa säädetään, että markkinaevalvontaviranomainen tai seuraamusmaksulautakunta voisi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun *käyttöönottajalle*, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö tekoälyasetuksen 50 artiklan 3 tai 4 kohdan mukaista avoimuusvelvoitettaan. Markkinaevalvontaviranomainen tai seuraamusmaksulautakunta voi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun *käyttöönottajalle*, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö:

- 1) tekoälyasetuksen 50 artiklan 3 kohdan mukaisen velvoitteen ilmoittaa tunteentunnistusjärjestelmälle tai biometrisen luokitusjärjestelmälle altistuvalla luonnollisella henkilöllä tällaisen järjestelmän toiminnasta;
- 2) tekoälyasetuksen 50 artiklan 4 kohdan mukaisen velvoitteen ilmoittaa tekoälyjärjestelmällä tuotetun tai manipuloidun, *syvävääreännöksen* muodostavan kuva-, ääni- tai videosisällön yhteydessä, että sisältö on tuotettu keinotekoisesti;
- 3) tekoälyasetuksen 50 artiklan 4 kohdan mukaisen velvoitteen ilmoittaa tekoälyjärjestelmällä tuotetun tai manipuloidun, yleisölle julkista etua koskevasta asiasta tiedottamiseen tarkoitetun *tekstin* yhteydessä, että sisältö on tuotettu keinotekoisesti, paitsi jos teksti on läpikäynyt ihmisen suorittaman arviointiprosessin tai toimituksellisen valvonnan ja jos luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä on toimituksellinen vastuu sisällön julkaisemisesta.

Erityisesti ehdotetun lain 23 §:n 2 momentin 2- ja 3-kohdat (vastaavasti tekoälyasetuksen 50 artiklan 4-kohta) ovat erittäin tulkinnanvaraisia.

Tekoälyasetuksen 3 artiklan 60-kohdan määritelmän mukaan '*syvävääreännöksellä*' tarkoitetaan '*tekoälyllä tuotettua tai käsiteltyä kuva-, ääni- tai videosisältöä, joka muistuttaa olemassa olevia henkilöitä, esineitä, paikkoja, toimijoita tai tapahtumia ja joka antaa henkilölle valheellisen vaikutelman siitä, että se on aito tai totuudenmukainen*'. Määritelmä ei ole täsmällinen, vaan useilta osin tulkinnanvarainen.

Vielä ongelmallisempi on tekstiä koskeva tekoälyasetuksen 50 artiklan 4-kohdan (ja lain 2 momentin 3-kohdan) tekstiä koskeva säännös. Sen osalta käsitteitä ei ole määritelty lainkaan. Jää esimerkiksi epäselväksi, mitä on

tekstin *'manipulointi'*, mitä on *'yleisölle julkista etua koskevasta asiasta tiedottamista'*, tai mitä tarkoittaa, että *'tekoälyn tuottama sisältö on läpikäynyt ihmisen suorittaman arviointiprosessin'*. On myös huomattava, että vastuun voi välttää vain *'jos luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä on toimituksellinen vastuu sisällön julkaisemisesta'*.

Kute HE:ssä tarkastellusta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenee, laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden perusteista (PeVL 14/2013 vp, s.2, PeVL 34/2012 vp, s. 3, PeVL 17/2012 vp, s. 6). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei suoraan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta perustuslakivaliokunnan mukaan voida kuitenkaan tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 43/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 32/2012 vp ja siinä viitatu lausunnot). Säännösten tulee täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp).

Ehdotan tämän tulkintakäytännön ja yllä läpikäydyin sääntelyn epätäsmällisyyden takia, että ehdotetun lain 23 §:n mukainen vastuu rajataan vain oikeushenkilöihin. Tällöin rajataan puuttuminen tekoälyasetuksen 99 artiklan 4-kohdan g-alakohdan vaatimukseen seuraamusmaksujen käytöstä. Toinen vaihtoehto on poistaa seuraamusmaksu myös oikeushenkilöiltä samasta syystä. Tämä olisi kuitenkin melko selkeästi tekoälyasetuksen säännöksen ja seuraamusten tehokkuusvaatimuksen vastaista.

11.6.2025

Tuomas Mylly
Professori, Turun yliopisto
Johtaja, IPR University Center