

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s förordning om artificiell intelligens

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som kompletterar EU:s förordning om artificiell intelligens (RP 46/2025 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Nathalie Dahl, arbets- och näringsministeriet
- ledande expert Maria Hauptmann, arbets- och näringsministeriet
- konsultativ tjänsteman Antti Helin, finansministeriet
- professor Tuomas Mylly
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en ny lag om tillsyn över vissa system för artificiell intelligens och att lagen om marknadskontrollen av vissa produkter, lagen om Finansinspektionen, lagen om Energimyndigheten och lagen om verkställighet av böter ändras. Syftet med propositionen är att utfärda nationella bestämmelser som kompletterar EU:s förordning om artificiell intelligens. De föreslagna lagarna avsågs träda i kraft den 2 augusti 2025. I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

Utlåtande GrUU 33/2025 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Europaparlamentet och rådet antog den 13 juni 2024 förordning (EU) 2024/1689 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av vissa unionslagstiftningsakter (AI-förordningen, nedan även förordningen). Syftet med förordningen är att säkerställa att de system för artificiell intelligens (AI) som släpps ut på marknaden eller tas i bruk inom EU inte äventyrar människors hälsa, säkerhet eller grundläggande fri- och rättigheter.

(2) Grundlagsutskottet (GrUU 37/2021 rd och GrUU 4/2023 rd) har bedömt förslaget till AI-förordning utifrån statsrådets skrivelse och kompletterande skrivelse. Utskottet har i sina utlåtanden fäst uppmärksamhet vid bland annat bestämmelserna om administrativa påföljdsavgifter i förslaget till förordning.

(3) Enligt propositionen är förordningen i princip direkt tillämplig i EU:s medlemsstater, men tillsynen över förordningen kräver också kompletterande nationell lagstiftning. Medlemsstaterna ska utse de nationella myndigheter som ska övervaka förordningen och fastställa deras befogenheter enligt förordningen senast den 2 augusti 2025.

(4) Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har dock i sin praxis understrukt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör reglering på det nationella planet ska tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se GrUU 8/2021 rd, s. 2, GrUU 9/2019 rd, s. 2, GrUU 1/2018 rd, s. 3). Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

(5) I propositionen föreslås bestämmelser om tillsynen över efterlevnaden av förordningen, men inte om förordningens materiella innehåll.

Bestämmelserna om påföljdsavgifter

(6) I artikel 99 i AI-förordningen föreskrivs det om en skyldighet att föreskriva om påföljder och andra efterlevnadsåtgärder. I artikel 99.1 åläggs medlemsstaterna en allmän skyldighet att föreskriva påföljder och andra efterlevnadsåtgärder. De påföljder och efterlevnadsåtgärder som avses där kan också omfatta varningar och icke-monetära åtgärder. I artikel 99.3—99.6 finns dock uttryckliga bestämmelser om administrativa påföljdsavgifter. Där anges avgifternas materiella tillämpningsområde, föremål och maximala belopp. Enligt artikel 99.10 ska utövandet av befogenheter enligt artikeln omfattas av lämpliga rättssäkerhetsgarantier i enlighet med unionsrätten och nationell rätt, inbegripet effektiva rättsmedel och rättssäkerhet. I tio olika paragrafer i lagförslag 1 föreskrivs det om påföljdsavgift för olika överträdelse eller försummelser av skyldigheterna enligt förordningen.

Utlåtande GrUU 33/2025 rd

(7) I sin utlåtandepraxis har grundlagsutskottet av hävd ansett att lagstiftningen om ekonomiska påföljder av straffkaraktär måste uppfylla proportionalitetskraven vad beträffar påföljderna (t.ex. GrUU 46/2021 rd, stycke 16, GrUU 39/2017 rd, s. 3, GrUU 2/2017 rd, s. 5, GrUU 15/2016 rd, s. 5, och GrUU 28/2014 rd, s. 2). I tidigare praxis har utskottet ansett att man med tanke på proportionalitetskravet kan ifrågasätta att försumelseavgiften är minst 500 euro också för försummelser som är att betrakta som synnerligen ringa (GrUU 58/2010 rd). I relation till det uttalandet har påföljdsavgiften på fem miljoner euro för fysiska personer förefallit vara en relativt sträng påföljd (GrUU 15/2016 rd, s. 5). Utskottet har i sin praxis ansett att påföljdsavgifter på 500—40 000 euro har varit relativt höga, särskilt när de avsågs bli tillämpade även på fysiska personer (GrUU 46/2021 rd, punkt 16). Vidare har utskottet påpekat att påföljdsavgifter som grundade sig på en EU-förordning och vars maximibelopp skulle bestämmas antingen utifrån ett fast maximibelopp (20 000 000 euro) eller enligt en omsättningsmodell (fyra procent av företagets årliga omsättning) var betydande och kunde leda till problem med proportionaliteten, vilket framhävde kraven på rättssäkerhet (GrUU 14/2018 rd, s. 18).

(8) Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande när förslaget till förordning bereddes att de påföljdsavgifter som då föreslogs var relativt stora, särskilt om avsikten var att de skulle tillämpas också på fysiska personer (GrUU 37/2021 rd). Enligt utredning till utskottet har man dock inte kunnat förhandla om nationellt handlingsutrymme i fråga om de maximibelopp för påföljdsavgifter som anges i artikel 99.3–99.6 i förordningen. Påföljdsavgifterna enligt AI-förordningen är högst 7,5, 15 eller 35 miljoner euro för fysiska personer eller, om påföljdsavgiften påförs en företagare, 1, 3 eller 7 procent av den totala globala omsättningen under föregående räkenskapsperiod, beroende på vilket av dessa alternativ som är högst. Grundlagsutskottet anser att de betydande maximibeloppen för påföljdsavgifter i fråga om fysiska personer är konstitutionellt problematiska i ett rent nationellt regleringssammanhang. Utskottet betonar att man vid förhandlingarna om förslagen till EU-bestämmelser alltid bör fästa allvarlig uppmärksamhet vid att i synnerhet de maximala påföljdsavgifterna för fysiska personer ska vara proportionerliga.

(9) Enligt den kompletterande utredning som grundlagsutskottet fått kan proportionaliteten i bedömningen av påförande av påföljdsavgifter i förordningen anses ingå i de lämpliga rättssäkerhetsgarantier som avses i artikel 99.10 i förordningen och som föreskrivs i enlighet med unionsrätten och den nationella lagstiftningen. Grundlagsutskottet anser att ekonomiutskottet ytterligare bör bedöma de föreslagna bestämmelserna om påförande av påföljdsavgifter i fråga om huruvida de kan kompletteras med en uttrycklig skyldighet att beakta påföljdens proportionalitet enligt hur allvarlig den överträdelse som ska prövas är. Om en sådan precisering möjliggör nationellt handlingsutrymme enligt förordningen, måste ekonomiutskottet precisera bestämmelserna om påföljdsavgifter till denna del. Med beaktande av de betydande maximala påföljdsavgifterna enligt förordningen anser grundlagsutskottet att man författningsbaserat bör beakta påföljdens proportionalitet i förfarandet för påförande av påföljder. Om en sådan precisering är möjlig inom det handlingsutrymme som förordningen ger, är en sådan ändring ett villkor för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(10) Även om kraven på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet inte åsidosättas i ett sammanhang som detta (t.ex. GrUU 46/2021 rd, stycke 13, GrUU 9/2018 rd, s. 3, GrUU 39/2017 rd, s. 3, GrUU 2/2017 rd, s. 5, GrUU 15/2016 rd, s. 5, GrUU 10/2016 rd, s. 7, och GrUU 57/2010

Utlåtande GrUU 33/2025 rd

rd, s. 2). Utskottet har dessutom utvidgat sin praxis för bestämmelser om blankostraff (GrUU 25/1994 rd, s. 8) till att också gälla bestämmelser om administrativa påföljder (GrUU 10/2016 rd, s. 8). Det innebär att de kedjor av bemyndiganden som bestämmelserna kräver är exakt angivna och att de materiella bestämmelser som utgör ett villkor för påförande av påföljder avfattas med den exakthet som krävs av straffbestämmelser och att det av det normkomplex som bestämmelserna ingår i framgår att överträdelser kan leda till att påföljder påförs. Också i bestämmelsen om påförande av påföljder bör det finnas en saklig beskrivning av den gärning som kan leda till att påföljder påförs (GrUB 25/1994 rd, s. 8).

(11) I propositionen har man gått in för en lösning enligt vilken de påföljdsavgifter som avses i 15–23 § i lagförslag 1 inte ska gälla alla gärningar som avses i artikel 99.3–99.6 i AI-förordningen. I propositionen (s. 98, 172 och 174) anser regeringen att det nationella handlingsutrymme som artikel 99.10 i förordningen tillåter endast möjliggör påföljdsavgifter för överträdelser vars bedömning inte innehåller några öppna eller kvalitativa kriterier. I propositionen (s. 172) anses detta säkerställa att förfarandet är rättvist inom ramen för det nationella handlingsutrymme som artikel 99.10 i förordningen tillåter. Enligt artikel 99.10 ska utövandet av befogenheter enligt artikeln omfattas av lämpliga rättssäkerhetsgarantier i enlighet med unionsrätten och nationell rätt, inbegripet effektiva rättsmedel och rättssäkerhet. Även enligt den kompletterande utredning som grundlagsutskottet fått kan kravet på exakthet när det gäller överträdelser enligt förordningen anses ingå i de lämpliga rättssäkerhetsgarantier som avses i artikel 99.10 i förordningen och som beskrivs i enlighet med unionsrätten och den nationella lagstiftningen.

(12) Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om påföljdsavgift i lagförslag 1 i propositionen inte fullt ut kan anses uppfylla de krav på exakthet och noggrann avgränsning som ställs i utskottets utlåtandep Praxis, eftersom de är komplicerade och svårbegripliga. I och för sig hänvisar bestämmelserna i lagförslag 1 i huvudsak på behörigt sätt till de artiklar i förordningen eller till de bestämmelser i den nationella lagen utifrån vilka det materiella tillämpningsområdet för de överträdelser som ligger till grund för påföljdsavgifterna bestäms. Men eftersom regleringen har betydande omfattning och är komplex och svårbegriplig är den problematisk med tanke på noggrann avgränsning och exakthet.

(13) Bestämmelserna om påföljdsavgifter i lagförslag 1 blir problematiska med tanke på noggrann avgränsning och exakthet också därför att det utifrån den föreslagna regleringen inte står klart vilket maximibelopp för de olika påföljdsavgifter som avses i lagförslaget är. I 13 § 5 mom. i lagförslag 1 föreskrivs det att påförandet av en påföljdsavgift och avgiftens storlek grundar sig på en helhetsbedömning enligt artikel 99.7 i AI-förordningen och på maximibeloppen enligt artikel 99.3–99.6 i förordningen. Några bestämmelser om maximibeloppen finns dock inte i 14–23 §. Vid tillämpningen av lagen eller vid en genomgång av dess innehåll måste man därför i fråga om det maximala påföljdsbeloppet utreda huruvida en viss bestämmelse om påföljdsavgift i lagförslag 1 avser en sanktionsavgift enligt artikel 99.3, 99.4, 99.5 eller 99.6 i AI-förordningen, och om beloppet därmed motsvarar det som anges i den aktuella bestämmelsen. Grundlagsutskottet anser att regleringen inte kan anses uppfylla det allmänna kravet på exakthet i bestämmelser om påföljdsavgifter.

(14) Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om grunderna för betalningsskyldigheten och avgiftens storlek i lagförslag 1 inte är exakta och tydliga. I sin utlåtandep Praxis har grundlags-

Utlåtande GrUU 33/2025 rd

utskottet krävt detta (t.ex. GrUU 46/2021 rd, stycke 12, GrUU 9/2018 rd, s. 2, GrUU 39/2017 rd, s. 3, GrUU 2/2017 rd, s. 5, GrUU 15/2016 rd, s. 4–5, GrUU 10/2016 rd, s. 7, och GrUU 28/2014 rd, s. 2).

(15) I propositionen verkar det ha ansetts att bestämmelserna om påföljdsavgifter med stöd av artikel 99.10 i förordningen möjliggör ett visst nationellt handlingsutrymme när det gäller att föreskriva om påföljdsavgifter. Enligt utredning till utskottet är det inte helt uteslutet att den förordning som genomförs genom den nu aktuella regleringen till vissa delar möjliggör nationellt handlingsutrymme med avseende på en exakt och noggrant avgränsad nationell reglering. Om den föreslagna inexakta regleringen av påföljdsavgifter inte till alla delar förutsätts i AI-förordningen, måste de föreslagna bestämmelserna om påföljdsavgifter i lagförslag 1 preciseras så att de blir förenliga med grundlagsutskottets utlåtandepraxis när det gäller exakta bestämmelser om administrativa påföljdsavgifter. Den här ändringen är i så fall en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(16) Enligt 13 § 1 mom. i lagförslag 1 ska administrativa påföljdsavgifter påföras av den behöriga marknadskontrollmyndigheten, om påföljdsavgiften uppgår till högst 100 000 euro. Om påföljdsavgiften är större än så ska den påföras av påföljdsavgiftsnämnden för tillsynen över system för artificiell intelligens enligt 14 § i den föreslagna lagen. En decentraliserad lösning med tanke på befogenheten att påföra administrativa påföljdsavgifter verkar inte vara ändamålsenligast, eftersom den ökar risken för oenhetlig påföljdsspraxis i situationer där påföljdsavgiften är högst 100 000 euro. Av lagstiftningen framgår inte heller entydigt vilken marknadskontrollmyndighet som i varje situation är behörig att påföra påföljdsavgift, utan den behöriga myndigheten bestäms utifrån annan lagstiftning. Enligt grundlagsutskottets uppfattning inverkar detta på förutsägbarheten i den föreslagna påföljdsregleringen.

(17) Grundlagsutskottet anser inte att det är helt oproblematiskt i denna regleringskontext att beslutet om att påföra en påföljdsavgift under 100 000 euro blir beroende av hur en enskild tjänsteman inom myndigheten avgör frågan. Grundlagsutskottet har i samband med bedömningen av lagstiftning som kompletterar EU:s allmänna dataskyddsförordning konstaterat att förfarandet för att påföra påföljdsavgifter är behörigt, oavhängigt och rättvist på det sätt som krävs i 21 § i grundlagen säkerställs genom lagstiftning om att ett kollegialt organ är behörigt att fatta beslut om att påföra påföljdsavgift (GrUU 14/2018 rd, s. 19). Att bestämmelserna ändrades på den här punkten var en förutsättning för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (se även GrUU 13/2023 rd, styckena 11–12).

(18) Det beteende som kan leda till administrativ påföljdsavgift enligt lagförslag 1 utgör en komplicerad och mycket svårbegriplig helhet som gör det mycket svårt och besvärligt att definiera det materiella området för beteendet. Grundlagsutskottet anser att den exceptionellt svårbegripliga regleringen ökar behovet av att i ett kollegialt organ behandla ärenden som gäller påföljdsavgifter i större utsträckning än vad som föreslås i propositionen. Ekonomiutskottet måste av konstitutionella skäl sänka den föreslagna gränsen på 100 000 euro och på så sätt överföra en större del av påförandet av påföljder till påföljdsavgiftsnämndens behörighet.

Utlåtande GrUU 33/2025 rd

Behörighetsfördelningen mellan myndigheterna

(19) I lagen föreslås det att nationella behöriga myndigheter utses. Inte minst i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt framgår av lagen eller annars exakt eller att åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för delegering av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (GrUU 70/2018 rd, s. 5, GrUU 32/2012 rd, s. 5, GrUU 2/2012 rd, s. 3, och GrUU 21/2009 rd, s. 4).

(20) Grundlagsutskottet noterar att bestämmelserna om behöriga myndigheter i 2 kap. i lagförslag 1, som gäller behöriga marknadsmyndigheter, inte till alla delar är entydiga eller exakta på det sätt som utskottet förutsätter. Ekonomiutskottet bör precisera den föreslagna regleringen.

Riksdagens roll och de högsta laglighetsövervakarnas ställning

(21) Enligt 1 § i lagförslag 1 ska lagen inte tillämpas på riksdagsarbetet eller riksdagens kansli. Lagen ska inte tillämpas på andra ämbetsverk vid riksdagen, om ett system för artificiell intelligens som ett av riksdagens ämbetsverk tillhandahåller eller tar i bruk har en central koppling till riksdagsarbetet.

(22) Enligt 2 § 1 mom. i grundlagen tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Riksdagens verksamhet kan delas in i riksdagsarbete, som regleras i grundlagen och riksdagens arbetsordning, och förvaltningsverksamhet som bedrivs av riksdagens ämbetsverk. Enligt grundlagsutskottet innebär riksdagens konstitutionella ställning också att riksdagsarbetet inte kan övervakas av utomstående. Därför föreskriver grundlagen uttömmande om att laglighetskontrollen av riksdagens verksamhet ska handhas av riksdagens egna organ, talmannen och grundlagsutskottet (GrUU 14/2018 rd, s. 10). Utskottet ser i princip inget hinder för att de allmänna lagarna om förvaltningen också gäller riksdagens ämbetsverk (se GrUU 43/1998 rd, s. 6).

(23) I propositionens motivering till lagstiftningsordning (s. 180) påpekar regeringen att det är osäkert om riksdagens ämbetsverk ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Den verksamhet som utövas av riksdagens ämbetsverk är inte alltid möjlig att särskilja från riksdagsarbetet. Enligt motiven finns det risk för att tillsynen över riksdagens ämbetsverk samtidigt skulle inkludera riksdagsarbetet.

(24) Den föreslagna regleringen, som inte omfattar riksdagsarbetet, kan i princip anses motsvara de krav som grundlagsutskottet ställer på tillämpningsområdet för den här typen av reglering. Med beaktande också av det som sägs i propositionen om osäkerhetsfaktorer och risker i regleringen anser grundlagsutskottet dock att det med tanke på riksdagens konstitutionella ställning är motiverat att riksdagens ämbetsverk liksom riksdagens kansli helt och hållet utesluts från lagens tillämpningsområde. Ekonomiutskottet bör precisera den föreslagna regleringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

Utlåtande GrUU 33/2025 rd

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till bestämmelserna om påföljdsavgifter beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 2.10.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Wille Rydman saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Onni Rostila saf
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Henrik Vuornos saml.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen
utskottsråd Lauri Koskentausta.