Olli Mäenpää
16.9.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 46/2025 vp)

Ehdotuksessa tekoälyasetusta täydentäväksi laiksi ehdotetaan säädettäväksi asetuksen rikkomisesta määrättävistä seuraamusmaksuista. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvityksessä (21.8.2025) on tehty selkoa asiaa koskevasta kansallisesta liikkumavarasta. Perustuslakivaliokunta on tähän liittyen pyytänyt arviotani seuraavista kysymyksistä:

1. Miten arvioitte lakiehdotusten sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta suhteessa perustuslakivaliokunnan hallinnollisista seuraamuksista säätämiselle asettamiin edellytyksiin?
2. Olisiko hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä käsityksenne mukaan mahdollista täsmentää tai rajata jäsenvaltiolle jäävän kansallisen liikkumavaran puitteissa?
3. Jollei kansallinen liikkumavara käsityksenne mukaan mahdollista hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn täsmentämistä tai rajaamista, voitaisiinko sääntelyä EU-oikeuden etusijasta huolimatta täsmentää tai rajata.

1. Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Seuraamusmaksujen perusteista ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 15-23 §:ssä. Sääntelyllä toteutettaisiin tekoälyasetuksen 99 artiklan 1 kohdassa säädettyä velvoitetta, jonka mukaan ”jäsenvaltioiden on tässä asetuksessa säädettyjä ehtoja noudattaen säädettävä seuraamuksista”. Ehdotetuissa pykälissä täydennettäisiin erityisesti tekoälyasetuksen 99 artiklan 3-5 kohtaa, joissa säädetään asetuksen eräiden säännösten rikkomisesta määrättävistä ”hallinnollisista sakoista” eli rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamusmaksuista. Asetus ei velvoita määräämään seuraamusmaksuja kaikista kyseisissä kohdissa mainittujen asetuksen säännösten rikkomisesta.

Seuraamusmaksujen asiasisältöiset oikeudelliset perusteet määritellään asetuksessa, eikä kansallisella lailla voida itsenäisesti täsmentää tai laajentaa näitä perusteita. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansallisella lailla voidaan kuitenkin täsmentää asetuksessa annetun harkintavallan käyttöä asetuksen säännöksissä asetetuissa rajoissa (tuomio 21.12.2011, Danske Svineproducenter, C-316/10, EU:C:2011:863, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Esityksen perustelujen mukaan seuraamusmaksuja koskeva sääntely laissa koskee ainoastaan niiden velvoitteiden rikkomista, joista on säädetty riittävän tarkasti tekoälyasetuksessa ja joiden arviointiin ei liity avoimia tai laadullisia kriteerejä (ks.

HE 46/2025 vp, s. 170). Ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn lähtökohtia voidaan EU-oikeudelliselta kannalta pitää asianmukaisina ja asetusta koskevien perusvaatimusten mukaisena.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta seuraamusmaksujen perusteita koskevan laintasoisen sääntelyn täsmällisyyttä on arvioitava lähinnä perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 13/2025 vp, kappale 14).

Yleisenä arviona voidaan esittää, että seuraamusmaksujen perusteet on pääosin kohdennettu yksilöimällä ne asetuksen kohdat, joiden rikkomisesta seuraamusmaksu voidaan määrätä. Asetuksen kohdan yksilöinnin lisäksi on yleensä toistettu kyseisessä kohdassa säädetty kielto tai velvoite. Ehdotettua sääntelytapaa voidaan pitää ennakoitavana ja varsin tarkkarajaisena. Toisaalta asetuksessa säädettyjä seuraamusmaksujen perusteita ei ole mahdollista täsmentää lailla.

Asetuksen sallimaa kansallista harkintavaltaa on käytetty seuraamusmaksujen määräämättä jättämistä koskevassa säännöksessä (24 §), joka mahdollistaa riittävän harkintavallan käytön seuraamusmaksun määräämisessä. Myös kokonaisuutena arvioiden ehdotettu sääntely täyttää täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan perustuslakivaliokunnan käytännössä hallinnollisille seuraamusmaksuille asetetut vaatimukset.

2. Mahdollisuus täsmentää tai rajata sääntelyä kansallisen liikkumavaran puitteissa

Seuraamusmaksujen perusteet on lakiehdotuksessa pääosin kohdennettu yksilöimällä ne asetuksen kohdat, joiden rikkomisesta seuraamusmaksu voidaan määrätä. Tekoälyasetuksessa säädettyjä seuraamusmaksujen perusteita ei ole mahdollista täsmentää kansallisella lailla, kun myös otetaan huomioon, että asetuksessa ei ole säädetty tällaista täsmentämistoimivaltaa jäsenvaltioille. Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa laintasoista sääntelyä, joka perustuu pelkästään asetusviittauksiin, ei siten ole mahdollista täsmentää.

Seuraamusmaksusääntelyn rajaaminen on lakiehdotuksessa toteutettu kohdistamalla seuraamusmaksut vain niiden velvoitteiden rikkomiseen, joista on säädetty riittävän tarkasti tekoälyasetuksessa, ja joiden arviointiin ei liity avoimia tai laadullisia kriteerejä. Rajausperustetta voidaan pitää perusteltuna ja sen soveltaminen on toteutettu johdonmukaiseksi arvioitavalla tavalla. Tässä arviossa on otettu huomioon se tekoälyasetuksen sisältämän sääntelyn sisällöllinen erityispiirre, että sääntelyn kohde määräytyy ainakin osittain terminologisesti vielä kehittyvien käsitteiden perusteella. Myös näiden käsitteiden tarkempi määrittely kuuluu EU:n lainsäätäjän ja unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

Tekoälyasetuksen 2 artikla sisältää kuitenkin merkittäviä rajoituksia sen soveltamisalaan. Koska lakiehdotusta sovelletaan sen 1 §:n 2 momentin mukaan tekoälyasetuksen 2 artiklan soveltamisalan mukaisesti, nämä 2 artiklaan sisältyvät rajoitukset rajoittavat myös lakiehdotuksessa määriteltyjen seuraamusmaksujen soveltamista. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävät siten muun muassa luonnolliset henkilöt, jotka käyttävät tekoälyjärjestelmiä pelkästään henkilökohtaisessa muussa kuin ammattitoiminnassa (10 kohta), tieteellinen tutkimus ja kehittäminen (6 kohta) sekä tekoälyjärjestelmät sotilaallisia, puolustuksen tai kansallisen turvallisuuden tarkoituksia varten (3 kohta). Asetus ei myöskään estä kansallista lainsäädäntöä, joka on työntekijöiden kannalta suotuisampaa ja suojelee heidän oikeuksiaan (11 kohta).

Kansallista liikkumavaraa seuraamusmaksun määräämisessä määrittelee lisäksi verraten laajasti tekoälyasetuksen 99 artiklan 5 kohta, jonka mukaan ”kussakin yksittäisessä tapauksessa on otettava huomioon kaikki kyseisen tilanteen kannalta merkittävät olosuhteet sekä tapauksen mukaan” kohdassa määritellyt kymmenen erilaista seikkaa ja tilannetta. Säännöstä sovellettaessa voidaan seuraamusmaksua määrättäessä ottaa huomioon muun muassa rikkomiseen syyllistyneen toimijan koko, vuotuinen liikevaihto ja markkinaosuus, toimijan yhteistyö viranomaisten kanssa, toimijan vastuun aste, rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus sekä toimijan toimet aiheutuneen haitan lieventämiseksi. Seuraamussääntelyn soveltajalla on siten laajahko tapauskohtainen toimivalta ja samalla velvollisuus täsmentää ja rajata asetuksen sisältämien kieltojen ja rajoitusten soveltamista yksittäistapauksessa.

3. Sääntelyn täsmentäminen EU-oikeuden etusijasta huolimatta

EU:n toiminnasta tehdyn perussopimuksen 288 artiklan toisen kohdan mukaan EU-oikeuden asetus "pätee yleisesti", on "kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa" (SEUT 288 art.). Asetusta ei siis saateta erikseen kansallisesti voimaan, vaan siitä tulee osa jäsenvaltion oikeutta heti, kun se on tullut voimaan. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6). Ensisijaisuus koskee myös asetuksen muodossa annettua lainsäädäntöä.

Unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta seuraa, että välittömästi sovellettavat perussopimusten määräykset ja toimielinten antamat säännökset aiheuttavat suhteessa jäsenvaltioiden sisäiseen oikeuteen sen, että nämä oikeussäännöt jo pelkällä voimaantulollaan estävät kaikkien niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen. Siten jäsenvaltion tuomioistuimen tulee tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikki unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännöt (esim. Simmenthal, EUT 1978). Ensisijaisuusvelvoitteen noudattaminen koskee vastaavalla tavalla myös kaikkia hallintoviranomaisia (esim. Ciola, EUT 1999).

Näiden lähtökohtien mukaan on paikallaan arvioida laintasoista sääntelyä, joka EU-oikeuden asetuksen välittömästä sovellettavuudesta ja ensisijaisuudesta huolimatta täsmentäisi tai rajaisi asetuksen säännösten soveltamista ilman, että asetuksessa on määritelty tällaista täsmentämis- tai harkintavaltaa jäsenvaltion lainsäätäjälle. Tällainen lainsäädäntö olisi jäsenvaltion EU-oikeudellisten velvollisuuksien vastainen, ja se voisi johtaa EU-oikeudellisiin seuraamuksiin. Lisäksi tällainen lainsäädäntö heikentäisi oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta tekoälyn käyttäjien toiminnassa, koska viranomaiset ja tuomioistuimet eivät saisi soveltaa sitä. Tämä voisi puolestaan aiheuttaa myös virkavelvollisuuksien ja virkavastuun kannalta epäselvyyttä ja ongelmallisia tilanteita.

Suomi on Euroopan unionin jäsen (PL 1.3 §), ja Suomi on EU:n perussopimukset hyväksyessään sitoutunut myös noudattamaan niitä. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 26/2024 vp, kappale 58, PeVL 5/2024 vp, kappale 11).

Perustuslain mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen (PL 1.3 §), ja Suomi on EU:n perussopimukset hyväksyessään sitoutunut myös noudattamaan niitä. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (esim. PeVL 26/2024 vp, kappale 58, PeVL 5/2024 vp, kappale 11).