Prof. Sakari Melander
15.9.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta sekä muutettavaksi eräitä muita lakeja. Säädettäväksi ehdotettu laki sisältää kattavaa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö liittyy työ- ja elinkeinoministeriön 21.8.2025 antamaan esitystä koskevaan lisäselvitykseen, jossa on tehty selkoa tekoälyasetuksen rikkomisen sanktioihin sisältyvästä kansallisesta liikkumavarasta. Lausuntopyynnössä kysytään täsmällisemmin seuraavia kysymyksiä: 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?

Keskityn lausunnossani lausuntopyynnössä yksilöityihin kysymyksiin

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Tämän vuoksi valiokunta on painottanut, että hallituksen esityksissä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

2. Esitys sisältää esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevat perustelut, joissa on selostettu esityksessä ehdotetun seuraamussääntelyn suhdetta asetuksen mahdollistamaan kansalliseen liikkumavaraan kansallista asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskien sekä ehdotetun täydentävän kansallisen sääntelyn suhdetta perusoikeuksiin ja perustuslakivaliokunnan aikaisempaan lausuntokäytäntöön. Asetuksen mahdollistamasta kansallisesta liikkumavarasta on tehty selkoa myös työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvityksessä.

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 14/2013 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

4. Valiokunnan 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 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

5. Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 46/2021 vp, 16 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

6. Euroopan unionin oikeudesta johtuvien hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen valiokunta on todennut, että seuraamusmaksut voivat olla määrältään huomattavia, mikä voi muodostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi (PeVL 18/2018 vp, s. 18). Kysymys oli EU:n

yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyneiden seuraamusmaksusääntelyä koskeneiden velvoitteiden arvioinnista.

7. Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että seuraamusmaksujen määräämistä koskevien asioiden käsittelyjärjestyksen tulee toteuttaa perustuslain 21 §:ssä edellytettyjen asianmukaisen käsittelyn sekä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Käytännössä tämä merkitsee, että seuraamusmaksuasiat ovat hallintoasioita, joiden käsittelyssä tulee soveltaa hallintolakia (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019). (PeVL 12/2019 vp, s. 10–11.)

Esityksessä omaksuttu sääntelyratkaisu

8. Tekoälyasetuksen 99 artiklassa säädetään velvoite seuraamuksista ja muista täytäntöönpanotoimista säätämiseen. Artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille asetetaan yleinen velvoite seuraamuksista ja muista täytäntöönpanotoimista säätämiseen. Kohdan mukaan siinä tarkoitettuihin seuraamuksiin ja täytäntöönpanotoimiin voivat kuulua myös varoitukset ja muut kuin rahalliset toimenpiteet. Artiklan 3–6 kohdassa on kuitenkin nimenomaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia määräyksiä, joissa määritellään niiden aineellinen ala, seuraamusmaksun kohde sekä seuraamusmaksun enimmäismäärä. Sanottujen kohtien suomenkielisen kieliversion mukaan tällainen seuraamusmaksu ”voidaan määrätä” kohdissa yksilöidyistä rikkomuksista. Suomenkielinen kieliversio vaikuttaisi näin jättävän kansallista liikkumavaraa siinä, otetaanko tekoälyasetuksen 99(3)–(6) kohdassa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamusmaksuja käyttöön, joskin asetuksen muotoilun on myös mahdollista tulkita viittaavan seuraamusmaksujen määräämiseen eikä niistä säätämiseen. Tätä tulkintaa tukee asetuksen englanninkielinen kieliversio, jonka mukaan kohdat eivät vaikuta jättävän kansallista liikkumavaraa seuraamusmaksuista säätämisen suhteen, koska niissä käytetty englanninkielinen ilmaisu ”shall be subject to administrative fines” on käännettävissä velvoittavampaan muotoon kuin ”voidaan määrätä”.

9. Tekoälyasetuksen 99(10) artiklan mukaan 99 artiklan mukaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden mukaisesti asianmukaisia menettelyllisiä takeita, muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja oikeudenmukaista menettelyä. Käsiteltävänä olevassa esityksessä on tarkemmin jäljempänä yksilöidyllä tavalla katsottu, että sanottu kohta antaa tietyt mahdollisuudet kansallisen liikkumavaran käyttämiseen.

10. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun määräämisestä. Lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin tarjoajan seuraamusmaksusta, 16 §:ssä valtuutetun edustajan seuraamusmaksusta, 17 §:ssä maahantuojan seuraamusmaksusta, 18 §:ssä jakelijan seuraamusmaksusta, 19 §:ssä käyttöönottajan seuraamusmaksusta, 20 §:ssä ilmoitetun laitoksen seuraamusmaksusta, 21 §:ssä virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen antamista koskevasta seuraamusmaksusta, 22 §:ssä seuraamusmaksusta kielletyn tekoälyyn liittyvän käytännön rikkomisesta tai laiminlyönnistä ja 23 §:ssä seuraamusmaksusta avoimuusvelvoitteen rikkomisesta tai laiminlyönnistä.

11. Useat edellä mainitut säännökset sisältävät lukuisia seuraamusmaksulla sanktioituja tekoja tai laiminlyöntejä. Esimerkiksi 15 §:ssä yksilöidään 22 sanktioitua tekoa tai laiminlyöntiä tavalla, jossa viitataan tekoihin tai laiminlyönteihin, jotka määritellään tarkemmin tekoälyasetuksessa. Tekoälyasetuksen viitatuissa artikloissa asetetut velvollisuudet saattavat myös määräytyä

muiden tekoälyasetuksen artiklojen perusteella. Näin on esimerkiksi tekoälyasetuksen 16 artiklan suhteen, jonka vastainen toiminta on sanktioitu 1. lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentissa, jossa sinänsä asianmukaisesti myös viitataan tiettyihin tekoälyasetuksen 16 artiklassa viitattuihin muihin tekoälyasetuksen velvoitteisiin. Lisäksi sanktioitu käyttäytyminen määrittyy osin muuhun lainsäädäntöön kohdistuvien viittausten perusteella (esim. 1. lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin 7–11 kohta).

Sanktioidun käyttäytymisen aineellista alaa ja sen täsmällisyyttä koskeva arvio

12. 1. lakiehdotuksessa hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu käyttäytyminen muodostaa monimutkaisen sekä erittäin vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden, jonka perusteella sanktioidun käyttäytymisen aineellisen alan selvittäminen muodostuu huomattavan hankalaksi ja vaivalloiseksi. Edellä todetun mukaisesti, 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 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on käytännössään myös ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8). Tämä tarkoittaa, että säännösten edellyttämien valtuutusketjujen on oltava täsmällisiä, sanktioinnin edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella, nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi niiden rikkomisen sanktiointi ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on oltava jonkinlainen asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I).

13. Ehdotettu seuraamusmaksuja koskeva sääntely vaikuttaa sinänsä lähtökohtaisesti täyttävän edellä mainitut sääntelyn tarkkuudelle asetettavat edellytykset. Toisaalta sanktiosääntely muodostuu edellä mainituista syistä huomattavan raskaaksi ja monimutkaiseksi. Osin tämä on seurausta tekoälyasetuksen monimutkaisuudesta sekä laajuudesta samoin kuin siitä, että asetuksen 99(3)–(6) kohdassa tarkoitetut hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioidut teot kattavat huomattavan laajasti asetuksessa säädettyjä velvoitteita.

14. Esityksessä on omaksuttu sääntelyratkaisu, jonka mukaan 1. lakiehdotuksen 15–23 §:ssä tarkoitetuilla seuraamusmaksuilla ei sanktioitaisi kaikkia tekoälyasetuksen 99(3)–(6) kohdassa tarkoitettuja tekoja. Esityksessä (HE, s. 96, 168 ja 170) on katsottu, että asetuksen 99(10) kohdan sallima kansallinen liikkumavara mahdollistaa vain sellaisten asetuksessa määriteltyjen tekojen ja laiminlyöntien sanktioinnin, joihin ei sisälly avoimia tai laadullisia kriteereitä. Esityksessä (s. 168) katsotaan tämän varmistavan menettelyn oikeudenmukaisuutta asetuksen 99(10) artiklan salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Asetuksen 99(10) kohdan mukaan 99 artiklan mukaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti asianmukaisia menettelyllisiä takeita, muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja oikeudenmukaista menettelyä. Näin katsotaan myös työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvityksessä (s. 2), jossa todetaan, että asetuksen rikkomuksilta edellytetty täsmällisyyden vaatimus on osa tekoälyasetuksen 99(10) artiklassa tarkoitettuja asianmukaisia menettelyllisiä takeita, joista säädetään unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Vastaavankaltainen tulkinta on omaksuttu myös aiemmassa lainsäädäntökäytännössä (ks. esim. HE 70/2023 vp, s. 105, jossa

todetun mukaisesti digipalveluasetuksen (EU) 2022/2065 katsottiin jättävän kansallista liikkumavaraa siten, että jäsenvaltion oli mahdollista yksilöidä, mihin asetuksen velvoitteisiin liitetään viranomaisen toimivalta määrätä seuraamuksia.

15. Ei nähdäkseni ole aivan yksiselitteistä, voisiko EU:n asetukseen sisältyvien asetuksen sanktiointivelvoitteen kattamien aineellisten velvoitteiden täsmällisyys kuulua tekoälyasetuksen 99(10) artiklassa tarkoitettuihin menettelyllisiin takeisiin. Sinänsä tällaista tulkintaa voitaisiin puoltaa EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklalla, joka tosin sinänsä koskee rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Toisaalta EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on myös vahvasti korostettu oikeusvarmuuden periaatetta, myös hallinnollisiin seuraamusmaksuihin liittyen. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että oikeussäännöt ovat selviä ja täsmällisiä. Periaatteen tarkoituksena on taata niiden tilanteiden ja oikeudellisten suhteiden ennakoitavuus, joihin unionin oikeutta sovelletaan (esim. C-199/03, komissio v. Irlanti, EU:C:2005:548, 69 kohta). Oikeusvarmuuden periaate edellyttää lainsäädännöltä ja sen tulkinnalta riittävää ennakoitavuutta (esim. C-308/06, Intertanko, EU:C:2008:312, 69 kohta ja C-201/08, Plantanol, EU:C:2009:539, 46 kohta). EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on lisäksi katsottu, että oikeusvarmuuden periaatetta on noudatettava erityisen tarkasti silloin, kun on kysymys sääntelystä, joka voi saada aikaan taloudellisia rasitteita (esim. C-158/06, Stichting ROM-projecten, EU:C:2007:370, 26 kohta). Toisaalta se, onko jokin tekoälyasetuksessa säädetty velvoite oikeusvarmuuden periaatteen asettamat edellytykset täyttävä, on viime kädessä EU-tuomioistuimen toimivaltaan kuuluva kysymys.

16. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen seuraamusmaksusääntelyn ei nähdäkseni voi sen edellä todetun monimutkaisuuden ja vaikeaselkoisuuden vuoksi katsoa täysimääräisesti täyttävän eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tällaisen sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetettuja edellytyksiä. Vaikka 1. lakiehdotuksen säännöksissä sinänsä pääosin asianmukaisesti viitataan niihin tekoälyasetuksen määräyksiin tai kansallisen lain säännöksiin, joiden perusteella seuraamusmaksujen perusteena olevien rikkomisten aineellinen ala määräytyy, sääntelyn huomattava laajuus ja monimutkaisuus sekä vaikeaselkoisuus tekevät siitä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta ongelmallista.

17. 1. lakiehdotuksen seuraamusmaksuja koskeva sääntely muodostuu ongelmalliseksi tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta myös siksi, että ehdotetun sääntelyn perusteella ei ole selvää, mikä on lakiehdotuksessa tarkoitettujen eri seuraamusmaksujen enimmäismäärä. 1. lakiehdotuksen 13 §:n 5 momentissa sinänsä säädettäisiin, että seuraamusmaksun määrääminen ja määrä perustuvat tekoälyasetuksen 99 artiklan 7 kohdan mukaiseen kokonaisarviointiin ja 3–6 kohdan mukaisiin enimmäismääriin. Enimmäismääristä ei kuitenkaan säädetä 14–23 §:ssä. Lakia sovellettaessa tai sen sisältöön perehdyttäessä joudutaan näin seuraamusmaksun enimmäismäärää arvioitaessa selvittämään, onko tietyssä 1. lakiehdotuksen seuraamusmaksua koskevassa säännöksessä kysymys tekoälyasetuksen 99 artiklan 3, 4, 5 vai 6 kohdassa tarkoitetusta seuraamusmaksusta ja onko seuraamusmaksun enimmäismäärä näin tietyn sanotun kohdan mukainen. Tällaista sääntelyä ei voida pitää seuraamusmaksusääntelylle asetetun tarkkuuden yleisen vaatimuksen täyttävänä.

18. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määräisi toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen, jos seuraamusmaksu on määrältään enintään 100 000 euroa. Käsiteltävänä olevan esityksen (s. 147) mukaan toimivaltaisia markkinavalvontaviranomaisia olisivat ne viranomaiset, joilla olisi ehdotettavan lain nojalla

toimivalta valvoa tekoälyjärjestelmiä. Sääntelymalli on seurausta toimivaltaisia markkinavalvontaviranomaisia koskevasta hajautetusta mallista, jonka mukaisesti tekoälyasetuksessa tarkoitetuista valvontatehtävistä vastaa useampi viranomainen. Näitä viranomaisia ovat (HE, s. 99–100) ainakin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Liikenne- ja viestintävirasto, työsuojeluviranomainen, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus, tietosuojavaltuutettu, Energiavirasto, Tulli, Finanssivalvonta, Sosiaali- ja terveysalan lupavirasto sekä Lounais-Suomen aluehallintavirasto.

19. Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistoimivallan kannalta hajautettu ratkaisu ei vaikuta tarkoituksenmukaisimmalta, koska se lisää riskiä seuraamuskäytännön epäyhtenäisyydestä niissä tilanteissa, joissa määrättävä seuraamusmaksu on enintään 100 000 euroa. Lainsäädännöstä ei kävisi myöskään yksiselitteisesti ilmi, mikä markkinavalvontaviranomainen on missäkin tilanteessa toimivaltainen määräämään seuraamusmaksun, vaan seuraamusmaksun määräämisen suhteen toimivaltainen viranomainen määräytyisi muun lainsäädännön perusteella. Tällä on vaikutusta ehdotetun seuraamussääntelyn ennakoitavuuteen.

20. Edellä todetun perusteella voidaan nähdäkseni todeta, että 1. lakiehdotuksessa ei säädetä täsmällisesti ja selkeästi maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista. Seuraamusmaksusääntelyn suhteen tätä on eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetty (esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

Ehdotetun seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuus

21. Tekoälyasetuksen 99(3)–(6) artiklassa säädetään siinä tarkoitettujen seuraamusmaksujen enimmäismääristä. Asetuksen 99(3) artiklassa tarkoitetun seuraamusmaksun enimmäismäärä on 35 000 000 euroa tai jos seuraamusmaksu määrätään yrittäjälle, enintään 7 prosenttia sen edeltävän tilikauden maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä on suurempi. Asetuksen 99(4) artiklassa tarkoitetun seuraamusmaksun enimmäismäärä on 15 000 000 euroa tai jos seuraamusmaksu määrätään yrittäjälle, enintään 3 prosenttia sen edeltävän tilikauden maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä on suurempi. Asetuksen 99(5) artiklassa tarkoitetun seuraamusmaksun euromääräinen enimmäismäärä sen sijaan on 7 500 000 euroa ja edellä mainittuja vastaava liikevaihtoon perustuva enimmäismäärä yksi prosentti maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta.

22. Asetuksessa näitä seuraamusmaksun huomattavia enimmäismääriä ei porrasteta rikkomuksen luonteen tai moitittavuuden mukaan vaan ne koskevat yleisesti edellä mainituissa artikloissa tarkoitettuja rikkomuksia. Asetus sen sijaan sisältää määräyksen hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisessä huomioon otettavista seikoista (asetuksen 99(7) artikla).

23. Ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on myös huomattava, että enimmäismäärältään hyvin huomattavalla seuraamusmaksulla sanktioidun käyttäytymisen ala kattaa osin myös suhteellisen vähäisinä pidettäviä rikkomuksia. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 18 §:n 2 kohdassa sanktioidaan jakelijan velvollisuus varmistaa, että tekoälyjärjestelmän mukana on käyttöohjeet. Tämänkaltaista rikkomusta voitaneen pitää sellaisena, että esimeriksi huomautusta voitaisiin pitää ensisijaisena seuraamuksena rikkomuksen moitittavuuteen nähden. Lisäksi 1. lakiehdotuksen seuraamusmaksut kattavat moitittavuudeltaan huomattavan eriasteisia tekoja. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 17 §:ssä sanktioitaisiin maahantuojan käyttöohjeiden

mukanaolovelvollisuuden varmistamisen laiminlyönti (4 kohta) sekä se, että maahantuoja laiminlyö velvollisuutensa olla saattamatta markkinoille tekoälyjärjestelmää, jos maahantuojalla on riittävät syyt katsoa, että suuririskinen tekoälyjärjestelmä ei ole tekoälyasetuksessa säädettyjen vaatimusten mukainen tai se on väärennetty tai sen mukana on väärennetty dokumentaatio (6 kohta). Ehdotetussa sääntelyssä ei tehdä seuraamusten enimmäismäärän suhteen rikkomuksen moitittavuuden asteeseen perustuvaa eroa vaan tekoälyasetuksessa säädetyt enimmäismäärät olisivat sellaisenaan sovellettavissa 1. lakiehdotuksessa tarkoitettuihin rikkomuksiin.

24. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä on katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 46/2021 vp, 16 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Valiokunnan lausuntokäytännössä on pidetty oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana sitä, että eräistä varsin vähäisinä pidettävistä laiminlyönneistäkin seuraavan laiminlyöntimaksun suuruuden ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp). Valiokunnan mielestä luonnolliselle henkilölle määrättävä viiden miljoonan euron seuraamusmaksu on vaikuttanut tähän nähden suhteellisen ankaralta seuraamukselta (PeVL 15/2016 vp, s. 5). Valiokunnan käytännössä seuraamusmaksua, jonka suuruudeksi ehdotettiin vähintään 500 euroa ja enintään 40 000 euroa, on pidetty suhteellisen suurina, etenkin siltä osin kuin niitä oli tarkoitus soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 46/2021 vp, 16 kohta). Edelleen valiokunta on huomauttanut, että EU:n asetukseen perustuneet seuraamusmaksut, joiden enimmäismäärä määriteltiin joko kiinteän enimmäismäärän (20 000 000 euron) tai liikevaihtomallin (neljä prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta) perusteella, ovat olleet määrältään huomattavia ja ne voivat muodostua oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisiksi, mikä korostaa oikeusturvalle asetettuja vaatimuksia (PeVL 14/2018 vp, s. 18).

25. Tekoälyasetuksen mahdollistamat seuraamusmaksut ovat enimmäismäärältään jopa EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetettuja seuraamusten enimmäismääriä suurempia. Seuraamusmaksut voitaisiin määrätä myös luonnolliselle henkilölle. Selvää nähdäkseni on, että ne muodostuvat oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisiksi, vaikka asetus ei jätä enimmäismäärien suhteen kansallista liikkumavaraa.

26. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvityksessä (s. 3) on katsottu, että tekoälyasetuksen 99(10) artikla mahdollistaa kansallisen liikkumavaran käytön muun ohessa seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskevan sääntelyn, jonka mukaan seuraamusta ei määrätä esimerkiksi rikkomuksen vähäisyyden vuoksi. Lisäselvityksessä näin oletettavasti katsotaan, että seuraamusmaksusääntelyn oikeasuhtaisuus on sellainen menettelyllinen tae, jota tekoälyasetuksen 99(10) artiklassa tarkoitetaan.

27. Jos katsotaan, että seuraamusmaksusääntelyn oikeasuhtaisuus kuuluu tekoälyasetuksen 99(10) artiklassa tarkoitettuihin menettelyllisiin takeisiin, johon tukeutuen asetus sallii kansallista liikkumavaraa, oikeasuhtaisuuteen pohjautuvin argumentein voitaisiin perustella myös seuraamusmaksusääntelyn huomattavan kattavan aineellisen alan rajaamista siten, että seuraamusmaksu kohdennettaisiin vain asetuksessa tarkoitettuihin moitittavuudeltaan huomattavampiin rikkomuksiin. Lievemmät rikkomukset saattaisi olla syytä saattaa muiden seuraamusten alaisiksi. Tässä suhteessa on huomattava, että tekoälyasetuksen 99(1) artiklan mukaan myös varoitusten ja muiden kuin rahallisten toimenpiteiden käyttö seuraamuksena on mahdollista, joskin tätä rajoittavat artiklan 3–6 kappaleen määräykset. Oikeasuhtaisuuden vaatimus, jota myös EU-

oikeuden suhteellisuusperiaate ilmentää, kuitenkin voisi puoltaa sitä, että edellä mainitun kaltainen sanktioidun toiminnan aineellisen alan rajaaminen oikeasuhtaisuuteen palautuvista syistä toteutettaisiin. Tämä siitäkin huolimatta, että esityksessä (s. 121–122) 1. lakiehdotukseen ei ole katsottu perustelluksi sisällyttää huomautusta tai varoitusta koskevaa sääntelyä. Toinen vaihtoehto saattaisi olla arvioida, olisiko markkinavalvontalain 17 §:ssä tarkoitettu toimenpidemääräys ja sen mahdollinen tehostaminen uhkasakolla (ks. HE, s. 122) oikeasuhtaisuuden kannalta riittävä seuraamus tietyistä nyt hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioivataksi ehdotetuista rikkomuksista.

Lopuksi

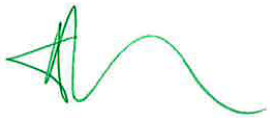
28. Edellä esitetyn perusteella on nähdäkseni selvää, että esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely ei täytä eduskunnan perustuslakivaliokunnan tällaiselle sääntelylle asettamia täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevia vaatimuksia. Sääntelyä olisi syytä pyrkiä täsmentämään osin joko sanktioitua käyttäytymistä rajaamalla tai muuttamalla ehdotetun seuraamussääntelyn systematiikkaa.

29. Esityksessä on katsottu, että asetuksen 99(10) artikla sallii kansallisen liikkumavaran käytön tavalla, jossa hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu käyttäytyminen rajataan niihin asetuksessa tarkoitettuihin velvoitteisiin, joihin ei sisälly avoimia tai laadullisia kriteereitä. Tällaista tulkintaa voitaisiin puoltaa myös EU-oikeudellisella oikeusvarmuuden periaatteella.

30. Esityksessä ja työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvityksessä on myös katsottu, että asetuksen 99(10) artikla mahdollistaa kansallisen liikkumavaran käytön seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuuden turvaamiseksi. 1. lakiehdotuksessa tätä kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettäväksi 24 §:n 1 kohdassa, jonka mukaan seuraamusmaksua ei määrätä, jos velvoitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Nähdäkseni hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioidun toiminnan alan rajaamista voitaisiin myös perustella oikeasuhtaisuuteen kiinnittyvin näkökohdin, ottaen erityisesti huomioon, että asetuksessa määritellyt seuraamusmaksujen enimmäismäärät ovat erityisen huomattavia ja että seuraamusmaksut voitaisiin määrätä myös luonnolliselle henkilölle.

31. Ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn täsmentäminen ja rajaaminen olisi nähdäkseni perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja lausuntokäytäntö koskeva lausuntokäytäntö huomioon ottaen välttämätöntä. Seuraamussääntelyn täsmällisyyteen ja oikeasuhtaisuuteen perustuvaan tekoälyasetuksen 99(10) artiklaan tukeutuvaan kansallista liikkumavaraa koskevaan tulkintaan liittyy kuitenkin EU-oikeudellista epävarmuutta.

Taškentissa 15.9.2025



Sakari Melander
rikosoikeuden professori