Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Hallitusneuvos Nathalie Dahl

Lausunto
21.8.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LISÄSELVITYS HALLITUKSEN ESITYKESTÄ EU:N TEKOÄLYASETUSTA TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 46/2025 VP)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä lisäselvitystä hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 46/2025 vp) koskien tekoälyasetuksen rikkomisen sanktioihin (hallinnollisiin seuraamusmaksuihin) sisältyvästä kansallisesta liikkumavarasta (ml. vastuun ulottuminen luonnollisiin henkilöihin).

Tekoälyasetuksen sanktioita koskeva sääntely ja kansallinen liikkumavara

Tekoälyasetuksen ((EU) 2024/1689) 99 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltioiden on tässä 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, ottaen siten huomioon komission 96 artiklan mukaisesti antamat suuntaviivat. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Niissä on otettava huomioon pk-yritysten sekä startup-yritysten edut ja niiden taloudellinen elinkelpoisuus.”

Kyseinen tekoälyasetuksen säännös mahdollistaa kansallisen liikkumavaran käytön koskien tekoälyasetuksen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista säätämistä. Säännös lähtökohtaisesti mahdollistaa rikosoikeudellisten rangaistusten ja/tai hallinnollisten seuraamusten määräämisen. Hallinnolliset seuraamukset voivat kattaa myös muut kuin rahalliset toimenpiteet asetuksen rikkomisesta, kuten varoitusten tai huomautusten antamisen. Säännöksessä säädetään seikoista, jotka on otettava huomioon säädettäessä seuraamuksista, kuten komission antamat suuntaviivat tekoälyasetuksen täytäntöönpanosta, seuraamuksia koskeva vastaavuusperiaate sekä pk-yritysten edut. Kyseisten seikkojen huomiointiin ei sisälly kansallista liikkumavaraa.

Tekoälyasetuksen 99 artiklan 3–6 kohdassa säädetään asetuksen eräiden säännösten rikkomisesta määrättävistä ”hallinnollisista sakoista” (jäljempänä seuraamusmaksuista) ja niiden enimmäismääristä. Seuraamusmaksut koskevat kiellettyjen tekoälykäytänteiden (99 artiklan 3 kohta) sekä suuririskisten tekoälyjärjestelmiä koskevien toimijoiden velvoitteiden, ilmoitettujen laitosten vaatimusten ja velvoitteiden sekä avoimuusvelvoitteiden rikkomista (99 artiklan 4 kohta). Lisäksi seuraamusmaksuja tulee voida määrätä virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen toimittamisesta vastauksena ilmoitettujen laitosten tai kansallisten toimivaltaisten viranomaisten pyyntöön (99 artiklan 5 kohta). Asetuksen mukaan pk-yritysten, myös startup-yritysten, osalta kukin tässä artiklassa tarkoitettu sakko on enintään 3, 4 ja 5 kohdassa tarkoitettu prosenttiosuus tai määrä sen mukaan, kumpi niistä on alhaisempi (99 artiklan 6 kohta). Jäsenvaltioiden viranomaisten tulisi pystyä määräämään myös muita seuraamuksia tekoälyasetuksen rikkomuksista kuin asetuksen 99 artiklan 3–5 kohdassa yksilöidyistä rikkomuksista, joiden tulee olla seuraamusmaksujen kohteena. Muut seuraamukset perustuvat 99 artiklan 1 kohtaan. Esimerkiksi jäsenvaltioiden ei olisi pakollista säätää viranomaisten

mahdollisuudesta määrätä seuraamusmaksuja asetuksen 27 artiklan mukaisesta suuririskisten tekoälyjärjestelmien perusoikeusvaikutusten arvioinnin tai asetuksen 86 artiklan mukaisen selityksen antamisen laiminlyönnistä, mutta kyseisistä laiminlyönneistä tulisi voida määrätä muita seuraamuksia, kuten kehotus laiminlyönnin korjaamiseen.

Tekoälyasetuksen kansallisessa täytäntöönpanossa on katsottu, ettei tekoälyasetuksen 99 artiklan 3–5 kohta velvoita määräämään seuraamusmaksuja kaikista kyseisissä kohdissa mainittujen asetuksen säännösten rikkomisesta. Sen sijaan on katsottu, että seuraamusmaksuja tulisi voida määrätä ainoastaan niiden velvoitteiden rikkomisesta, joista on säädetty riittävän tarkasti tekoälyasetuksessa ja joiden arviointiin ei liity avoimia tai laadullisia kriteerejä (ks. HE 46/2025 vp, s. 170). Asetuksen rikkomuksilta edellytettävän täsmällisyyden vaatimuksen on katsottu olevan osa tekoälyasetuksen 99 artiklan 10 kohdassa säädettyjä asianmukaisia menettelyllisiä takeita, joista säädetään unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Sanottu merkitsee esimerkiksi sitä, ettei seuraamusmaksuja voitaisi kansallisesti määrätä kaikissa tilanteissa, joissa suuririskisen tekoälyjärjestelmän tarjoaja rikkoo asetuksen 9–15 artiklassa säädettyjä suuririskisiä tekoälyjärjestelmien vaatimuksia. Asetuksen 9-15 artikla sisältää suuren ja laajan määrän monipuolisia suuririskisille tekoälyjärjestelmille asetettavia vaatimuksia, joista osa on kirjoitettu avoimessa muodossa, tai joissa velvoite on sidottu aineelliseen kriteeriin, kuten ”tarkoituksenmukaisuuteen” tai ”asianmukaisuuteen”. Sen sijaan seuraamusmaksuja voitaisiin määrätä niiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien vaatimusten rikkomisesta, jotka ovat riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti muotoiltuja ja jotka ovat tekoälyasetuksen tavoitteiden kannalta olennaisia (ks. HE 46/2025 vp, s. 153).

Esitetyn lainsäädännön taustalla on perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2/II). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 43/2013 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 32/2012 vp ja siinä viitatut lausunnot). Myös EU:n digipalveluasetuksen ((EU) 2022/2065) kansallista täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä katsottiin, ettei seuraamusmaksuja voitaisi määrätä niiden asetuksen velvoitteiden osalta, joita ei ole ilmaistu asetuksessa riittävän tarkasti tai jotka sisältävät avoimia tai laadullisia kriteerejä menettelylle (ks. HE 70/2023 vp, s. 105, 107-108).

Asetuksen 99 artiklan 3–6 kohdassa säädettyihin seuraamusmaksujen enimmäismääriin ei sisälly kansallista liikkumavaraa. Tekoälyasetuksessa ei säädetä seuraamusmaksujen vähimmäismääristä, mutta asetuksen kansallisessa täytäntöönpanossa on katsottu, ettei asetus sinänsä estä vähimmäismääristä säätämisestä kansallisessa lainsäädännössä.

Tekoälyasetuksen 99 artiklan 7 kohdassa säädetään siitä, että päätettäessä seuraamusmaksun määräämisestä ja sen määrästä, kussakin yksittäisessä tapauksessa on otettava huomioon kaikki kyseisen tilanteen kannalta merkittävät olosuhteet sekä kyseisessä kohdassa säädetyt seikat. Kyseiset seikat kattavat muun muassa rikkomisen ja sen seurausten luonteen, vakavuuden ja keston, rikkomiseen syyllistyneen toimijan koon, vuotuisen liikevaihdon ja markkinaosuuden, rikkomisen tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden sekä toimijan toteuttamat toimet niille henkilöille, joihin on kohdistunut vaikutuksia, aiheutuneen haitan lieventämiseksi. Lisäksi kyseiset seikat kattavat muun muassa sen, ovatko muut markkinavalvontaviranomaiset jo määränneet hallinnollisia sakkoja samalle toimijalle samasta rikkomisesta tai ovatko muut viranomaiset jo määränneet hallinnollisia sakkoja samalle toimijalle muun unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännön rikkomisesta, kun tällainen rikkominen on seurausta samasta toiminnasta tai laiminlyönnistä, joka muodostaa tämän asetuksen asiaankuuluvan rikkomisen. Asetuksen 99 artiklan 7 kohdassa säädetyistä huomioon otettavista seikoista määrättäessä seuraamusmaksuja ei sisälly kansallista liikkumavaraa.

Asetuksen 99 artiklan 8 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on asetettava sääntöjä siitä, missä määrin viranomaisille tai julkishallinnon elimille voidaan määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja. Kyseinen säännös mahdollistaa kansallisen liikkumavaran käytön viranomaisille tai julkishallin-

non elimille määrättävistä seuraamusmaksuista. Kuitenkin asetuksen 99 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden tulisi voida määrätä viranomaisille tai julkishallinnon elimille muita seuraamuksia tai täytäntöönpanotoimia asetuksen rikkomisesta kuin seuraamusmaksuja.

Asetuksen 99 artiklan 9 kohdan mukaan jäsenvaltion oikeusjärjestelmästä riippuen hallinnollisia sakkoja koskevia sääntöjä voidaan soveltaa siten, että sakkojen määräämisestä vastaavat toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet tai muut elimet, siten kuin kyseisissä jäsenvaltioissa on säädetty. Tällaisten sääntöjen soveltamisella näissä jäsenvaltioissa on oltava vastaava vaikutus. Kyseinen säännös mahdollistaa kansallisen liikkumavaran käytön sen suhteen, että seuraamusmaksuja määrää tuomioistuimet tai muut kansallisen lainsäädännön mukaiset elimet huomioiden asetuksen säännöksessä mainitut reunaehdot.

Asetuksen 99 artiklan 10 kohdan mukaan tämän artiklan mukaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti asianmukaisia menettelyllisiä takeita, muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja oikeudenmukaista menettelyä. Kyseisen säännöksen on katsottu mahdollistavan kansallisen liikkumavaran käytön muun muassa kaksoisrangaistavuuden kiellosta, itsekriminointisuojasta ja seuraamuksia koskevasta muutoksenhausta säätämiseksi. Lisäksi kyseinen säännöksen on katsottu mahdollistavan säätämisen muun muassa tilanteista, joissa seuraamusmaksun määrääminen ei olisi mahdollista oikeasuhtaisuuden vuoksi, esimerkiksi rikkomuksen vähäisyyden tai rikkomisesta kuluneen pitkän ajan vuoksi. Lisäksi asetuksen säännöksen on, yhdessä 99 artiklan 1 kohdan kanssa, katsottu mahdollistavan muun muassa seuraamusmaksun täytäntöönpanon perusteista säätämisen.

Tekoälyasetuksen 74 artiklan 1 kohdan nojalla markkinavalvonta-asetusta ((EU) 2019/1020) sovelletaan tekoälyasetuksen soveltamisalaan kuuluviin tekoälyjärjestelmiin. Kyseiseen asetuksen säännökseen ei sisälly kansallista liikkumavaraa. Markkinavalvonta-asetusta on täydennetty kansallisella lailla eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016, jäljempänä *markkinavalvontalaki*). Kyseisen lain 3 luvussa säädetään markkinavalvonnan toimenpiteistä, joihin sisältyy hallinnollisiksi seuraamuksiksi katsottavia sanktioita. Markkinavalvonta-asetuksen 2 artiklan 1 kohdan nojalla asetusta sovelletaan tuotteisiin, joihin sovelletaan liitteessä I jaksossa A lueteltua unionin yhdenmukaistamislainsäädäntöä siltä osin kuin unionin yhdenmukaistamislainsäädännössä ei ole samaan tavoitteeseen tähtääviä erityissäännöksiä, joilla säännellään tarkemmin joitakin tiettyjä markkinavalvontaan ja täytäntöönpanon valvontaan liittyviä seikkoja. Markkinavalvontalain lisäksi kansallisessa erityislainsäädännössä, kuten laissa lääkinnällisistä laitteista (719/2021), säädetään markkinavalvonnan toimenpiteistä, joita voidaan soveltaa tekoälyasetusta koskeviin rikkomuksiin. Markkinavalvontalain tai muun markkinavalvonnan toimenpiteitä koskevan erityislainsäädännön soveltamiseen tekoälyasetuksen rikkomisen tilanteissa ei katsota myöskään sisältyvän kansallista liikkumavaraa.

Kansallisen liikkumavaran käyttö esityksessä

Esitettävässä kansallisessa lainsäädännössä tekoälyasetuksen rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia olisivat markkinavalvonnan toimenpiteet, uhkasakon tai teettämisuhan asettaminen sekä seuraamusmaksut. Tekoälysetuksen kansallisessa täytäntöönpanossa on katsottu, että kyseisten seuraamusten määrääminen olisi riittävää turvaamaan asetuksen 99 artiklan 1 kohdan mukaisen jäsenvaltioille asetetun velvoitteen säätää asetuksen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista. Asetuksen täytäntöönpanossa ei ole katsottu tarpeelliseksi säätää huomautuksen tai varoituksen antamisesta asetuksen 99 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvoitteen täyttämiseksi, sillä näillä on arvioitu olevan vähäinen oikeudellinen vaikutus (ks. HE 46/2025 vp, s. 121-122).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaisesti tekoälyasetuksen rikkomisen seurauksena voitaisiin määrätä tai toteuttaa erilaisia markkinavalvonnan toimenpiteitä, joista säädetään markkinavalvontalain 3 luvussa sekä tekoälyasetuksen I liitteessä mainittuja unionin yhdenmukaistamislainsäädäntöön kuuluvia säädöksiä täydentävässä sektorikohtaisessa erityislainsäädännössä, kuten laissa lääkinnällisistä laitteista. Lisäksi esityksen 2. lakiehdotuksessa markkinavalvontalain soveltamisalaan lisättäisiin ehdotettava uusi laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Esitys perustuu tältä osin tekoälyasetuksen 74 artiklan mukaiseen pakottavaan sääntelyyn EU:n markkinavalvonta-asetuksen soveltamisesta tekoälyjärjestelmiin. Esitettävä lainsäädäntö merkitsisi esimerkiksi

sitä, että markkinavalvontaviranomainen voi määrätä markkinavalvontalain nojalla toimijalle toimenpidemääräyksen korjaaviin toimenpiteisiin ryhtymiseksi, kieltää toimijaa asettamasta markkinoille tekoälyjärjestelmää tai määrätä tekoälyjärjestelmän hävitettäväksi. Ehdotus ei seuraamusten osalta siis sisällä muita kuin sellaisia seuraamuksia, jotka perustuvat Suomea sellaisenaan sitovaan ja velvoittavaan EU-sääntelyyn.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin viranomaisten toimivallasta määrätä seuraamusmaksu tekoälyasetuksen rikkomisesta. Esityksessä käytettäisiin asetuksen 99 artiklan 9 kohdan sallimaa kansallista liikkumavaraa sen suhteen, millä viranomaisilla on toimivalta määrätä seuraamusmaksuja. Pääsääntönä olisi, että kukin markkinavalvontaviranomainen määräisi toimialallaan alle 100 000 euron seuraamusmaksut tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Yli 100 000 euron seuraamusmaksut määräisi kuitenkin tekoälyjärjestelmien valvonnan seuraamusmaksulautakunta. Seuraamusmaksulautakunnan perustamisella on pyritty turvaamaan seuraamusmaksuista päättämistä koskevan menettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla (ks. myös PeVL 14/2018 vp). Seuraamusmaksulautakunnan perustamisella turvattaisiin myös asetuksen 99 artiklan 10 kohdassa säädettyjä asianmukaisia menettelyllisiä takeita, joista säätämiseen sisältyy kansallista liikkumavaraa.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 15–23 §:ssä säädettäisiin tekoälyasetuksen rikkomuksista, joista on voidaan määrätä seuraamusmaksu. Esitys perustuu tältä osin tekoälyasetuksen 99 artiklan 3–5 kohtaan, jossa säädetään asetuksen rikkomuksista, joiden tulee olla seuraamusmaksujen kohteena. Esityksessä on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi säätää täsmällisemmin seuraamusmaksujen kohteena olevista rikkomuksista asetuksen 99 artiklan 3–5 kohdassa säädettyyn nähden rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Kyseessä olisi kansallisen liikkumavaran käyttö asetuksen 99 artiklan 10 kohdan perusteella, koska seuraamusmaksun kohteena olevien rikkomusten yksilöinnin voidaan katsoa kuuluvan kyseisessä kohdassa tarkoitettuihin asianmukaisen menettelyn takeisiin.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:n 5 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksujen määräämisen ja määrän kokonaisarvioinnista viittaamalla tekoälyasetuksen 99 artiklan 7 kohtaan, jossa säädetään tekijöistä, jotka tulee ottaa huomioon kokonaisarvioinnissa. Lisäksi kyseisessä säännöksessä viitattaisiin tekoälyasetuksen rikkomisesta määrättävien seuraamusmaksujen enimmäismääriin, joihin ei sisälly kansallista liikkumavaraa.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 24 §:n 3 momentissa säädettäisiin julkisoikeudellisista tahoista, joille ei voitaisi määrätä seuraamusmaksua. Kyseessä on kansallisen liikkumavaran käyttö tekoälyasetuksen 99 artiklan 8 kohdan nojalla.

Esityksessä käytettäisiin 99 artiklan 10 kohdan sallimaa kansallista liikkumavaraa asianmukaisten menettelyllisten takeiden turvaamiseksi. Esityksessä huomioitaisiin itsekriminointisuoja säätämällä tilanteista, joissa tiedonantovelvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä ei voitaisi määrätä seuraamusmaksuja luonnolliselle henkilölle (ks. 1. lakiehdotuksen 15 § 2 mom. 11 kohta, 16 § 4 kohta, 17 § 11 kohta, 18 § 6 kohta, 20 § 5 kohta, 21 § 3 kohta, 27 § 2 mom.). Lisäksi itsekriminointisuoja huomioitaisiin ehdotetun lain 24 §:n 2 momentissa. Ehdotetun lain 24 §:n 1 ja 4 momentissa säädettäisiin muista tilanteista, joissa seuraamusmaksua ei voida määrätä, 25 §:ssä seuraamusmaksun täytäntöönpanosta ja 28 § 2 ja 3 momentissa seuraamuksia koskevasta muutoksenhausta. Kyseisessä ehdotettavassa lainsäädännössä olisi kyse kansallisen liikkumavaran käytöstä 99 artiklan 10 kohdan nojalla.

Luonnollisia henkilöitä koskevat sanktiot

Tekoälyasetuksen 2 artiklan 10 kohdan mukaan tätä asetusta ei sovelleta niiden käyttöönottajien velvoitteisiin, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, jotka käyttävät tekoälyjärjestelmiä pelkästään henkilökohtaisessa muussa kuin ammattitoiminnassa. Kyseinen säännös merkitsee sitä, että ne luonnolliset henkilöt, jotka käyttävät tekoälyjärjestelmiä henkilökohtaisiin tarkoituksiin, eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan eivätkä siten asetuksen rikkomista koskevien seuraamusten piiriin. Muutoin luonnollinen henkilö voi toimia asetuksen tarkoittamana toimijana esimerkiksi tekoälyjärjestelmän tarjoajan tai käyttöönottajan roolissa, jolloin häneen voitaisiin soveltaa laissa määriteltyjä seuraamuksia asetuksen rikkomisen perusteella.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei tekoälyasetuksen 2 artiklan 10 kohta mahdollista kansallista liikkumavaraa sen suhteen, että ammattimaista toimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt suljettaisiin kansallisessa lainsäädännössä asetuksen rikkomisesta määrättävien seuraamusten, mukaan lukien seuraamusmaksujen, ulkopuolelle.