

Veli-Pekka Viljanen

HE 46/2025 vp EU:n tekoälyasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 16.9.2025

Hallituksen esityksen sisältyvään lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä EU:n tekoälyasetuksen rikkomisesta määrättävistä seuraamusmaksuista. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua arvioimaan tältä osin ehdotetun sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta suhteessa perustuslakivaliokunnan hallinnollisista seuraamuksista asettamiin edellytyksiin. Valiokunta on pyytänyt lisäksi arvioimaan, onko hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä mahdollista täsmentää tai rajata jäsenvaltiolle jäävän kansallisen liikumavaran puitteissa, ja jollei tämä ole mahdollista, voitaisiinko sääntelyä EU-oikeuden etusijasta huolimatta täsmentää tai rajata.

Lausuntoa laatiessani minulla on ollut käytettävissäni työ- ja elinkeinoministeriön perustuslakivaliokunnalle antama lausunto (21.8.2025), jossa selvitetään asiaa koskevaa kansallista sääntelyvaraa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään asiallisesti rinnastanut rangausluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. Säännösten tulee täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 37/2021 vp, kappale 32).

Perustuslakivaliokunta ei sinänsä ole pitänyt blankorangaistussääntelyä perustuslain kieltämänä sääntelytekniikkana. Tällaiseen sääntelyyn on hallinnollisissa sanktioissa syytä soveltaa vastaavia periaatteita, joita perustuslakivaliokunta on noudattanut

rikosoikeudellista blankosääntelyä arvioidessaan. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankosäännöksiin on syytä suhtautua perustuslakivaliokunnan mukaan torjuvasti. Jo perusoikeusuudistuksessa perustuslakivaliokunta korosti, että blankosäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta (esim. PeVL 37/2021 vp, kappale 35).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vastaavan seuraamussääntelyn kansallista täydentämistä kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että tällaiset seuraamusmaksut ovat määrältään huomattavia ja voivat muodostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisiksi, mikä korostaa oikeusturvalle asetettavia vaatimuksia. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, ettei tietosuoja-asetuksessa tarkemmin määritellä, minkä suuruisena seuraamusmaksu kussakin tilanteessa tulee määrätä, vaan tämä riippuu siitä, millainen merkitys päätöksenteossa annetaan asetuksessa luetelluille tekijöille. Sanotut tekijät korostivat valiokunnan mielestä oikeusturvalle asetettavia vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta katsoi tietosuoja-asetusta täydentävän tietosuojalain arvioinnin yhteydessä, että määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Tämä oli edellytys sille, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sääntelyn edellä todetuista erityispiirteistä seurasi valiokunnan mielestä myös se, että oli tarkoin selvitettävä, millaisia muita oikeusturvaa parantavia menettelyyn liittyviä muutoksia hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän monijäsenisen elimen perustaminen sääntelyyn edellyttää (PeVL 14/2018 vp, s. 18).

Seuraamusmaksuista ja niiden määräämisestä ehdotetaan säädettäväksi l. lakiehdotuksen 4 luvussa. Lakiin sisältyisivät säännökset tarjoajan seuraamusmaksusta (15 §), valtuutetun edustajan seuraamusmaksusta (16 §), maahantuojan seuraamusmaksusta (17 §), jakelijan seuraamusmaksusta (18 §), käyttöönottajan seuraamusmaksusta (19 §) sekä ilmoitetun laitoksen seuraamusmaksusta (20 §) samoin kuin seuraamusmaksusta virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen antamisesta (21 §), seuraamusmaksusta

kielletyn tekoölyyn liittyvän käytännön rikkomisesta tai laiminlyönnistä (22 §) ja seuraamusmaksusta avoimuusvelvoitteen rikkomisesta tai laiminlyönnistä (23 §).

Ehdotettu sääntely perustuu kauttaaltaan blankotekniikalle. Seuraamusmaksun soveltamisala määräytyy kussakin yhteydessä artiklaviittauksella EU:n tekoölyasetukseen. Tällaisenaan sanktoidun käyttäytymisen ala muodostuu hyvin laajaksi ja äärimmäisen vaikeasti avautuvaksi. Esimerkiksi 22 §:n mukaan markkinavalvontaviranomainen tai seuraamusmaksulautakunta voi määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun toimijalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta jättää noudattamatta ”tekoölyasetuksen 5 artiklan mukaista tekoölyyn liittyvää käytäntöä koskevaa kieltoa”. Kyseinen 5 artikla sisältää hyvin laaja-alaisen kolme sivua käsittävän luettelon kielletyistä käytännöistä.

Ehdotetut seuraamusmaksut ovat hyvin tuntuja. Ehdotetun 13 §:n mukaan seuraamusmaksun voisi määrätä toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen aina 100 000 euron asti, jonka ylittävältä osin seuraamusmaksun antamisesta päättäisi lailla perustettava virkamiehistä koostuva tekoölyjärjestelmien seuraamusmaksulautakunta (14 §). Seuraamusmaksun enimmäismäärä määräytyisi suoraan tekoölyasetuksen perusteella (99 artikla). Esimerkiksi 5 artiklassa kiellettyjen käytäntöjen rikkomisesta voitaisiin tekoölyasetuksen mukaan määrätä enimmillään 35 miljoonan euron seuraamusmaksu tai yrityksen ollessa kyseessä enintään 7 prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Tällainen hallinnollisen sanktion erittäin ankara luonne korostaa seuraamusmaksun sääntelylle asetettavaa täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta, samoin kuin asettaa sääntelyn alttiiksi korostetulle oikeasuhtaisuusarviolle. Seuraamusmaksun osalta lakiehdotuksen säännöksiin ei sisälly minkäänlaisia sanktion suuruutta koskevia porrastuksia, vaan suuruudesta päättäminen jää seuraamusmaksun määräjän tehtäväksi asetuksen asettaman enimmäismäärän puitteissa.

Tekoölyasetuksen 99 artiklan 7 kohta tosin luettelee seuraamusmaksun määrittämisessä huomioon otettavia tekijöitä.¹ Luetteloon sisältyy sinänsä relevantteja seuraamuksen

¹ 7. Kun päätetään hallinnollisen sakon määrittämisestä ja hallinnollisen sakon määrästä, kussakin yksittäisessä tapauksessa on otettava huomioon kaikki kyseisen tilanteen kannalta merkittävät olosuhteet sekä tapauksen mukaan seuraavat seikat:

- a)
rikkomisen ja sen seurausten luonne, vakavuus ja kesto ottaen huomioon kyseisen tekoölyjärjestelmän tarkoitus sekä tapauksen mukaan niiden henkilöiden lukumäärä, joihin on kohdistunut vaikutuksia, ja heille aiheutuneen vahingon suuruus;
- b)
ovatko muut markkinavalvontaviranomaiset jo määränneet hallinnollisia sakkoja samalle toimijalle samasta rikkomisesta;

oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä tekijöitä. Tällaisenaan sääntely jättää kuitenkin seuraamusmaksun määrääjälle poikkeuksellisen laajan harkintavallan päättää maksun suuruudesta. Ongelmaa lisää tältä osin se, että seuraamusmaksujen piirissä olevat teot ja laiminlyönnit määräytyvät säädösviittausten perusteella alaltaan erittäin laajoiksi. Tätä ongelmaa ei täysin poista se, että seuraamusmaksua ei määrätä, jos velvoitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä tai sen määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana (24 §).

Pidän selvänä, että ehdotettu sääntely ei puhtaasti kansallisena sääntelynä täyttäisi niitä seuraamusmaksua koskevan sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetettavia kriteerejä, joita perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on tällaiselta sääntelyltä edellytetty.

Toisaalta on otettava huomioon, että seuraamusmaksujärjestelmä perustuu sisällön osalta tekoälyasetuksen 99 artiklan 3-5 kohdassa säädettyyn. Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossa todetaan, ettei tekoälyasetuksen 99 artiklan 3–5 kohta velvoita määräämään seuraamusmaksuja kaikista kyseisissä kohdissa mainittujen asetuksen säännösten rikkomisesta. Lausunnon mukaan joitakin asetuksessa mainittuja vaatimuksia olisikin puutteellisen täsmällisyyden vuoksi jätetty lakiehdotuksessa seuraamusmaksujen ulkopuolelle (ks. HE, s. 153). Tältä osin lakiehdotukseen tehtyjä rajoituksia voidaan pitää kokonaisuuden kannalta vaatimattomina. Hallinnollisten sanktioiden ala näyttäytyy hyvin laajana, eikä valittu sääntelytapa, joka suoraan viittaa tekoälyasetuksen artikloihin juurikaan

-
- c)
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;
 - d)
rikkomiseen syyllistyneen toimijan koko, vuotuinen liikevaihto ja markkinaosuus;
 - e)
mahdolliset muut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät, kuten rikkomisesta suoraan tai välillisesti saadut mahdolliset taloudelliset edut tai rikkomisella vältetyt tappiot;
 - f)
kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa rikkomisen korjaamiseksi ja sen mahdollisten haitta-vaikutusten lieventämiseksi tehdyn yhteistyön aste;
 - g)
toimijan vastuun aste ottaen huomioon sen toteuttamat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet;
 - h)
tapa, jolla rikkominen tuli kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tietoon, ja erityisesti se, ilmoittiko toimija rikkomisesta ja missä laajuudessa;
 - i)
rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus;
 - j)
toimijan toteuttamat toimet niille henkilöille, joihin on kohdistunut vaikutuksia, aiheutuneen haitan lieventämiseksi.

mahdollista pidemmälle menevää seuraamusmaksun käyttöalan rajausta. Olennaista on myös, että seuraamusmaksun enimmäismäärät perustuvat suoraan asetuksen säännöksiin ilman kansallista liikkumavaraa.

Hallinnollisten sanktioiden osalta hallituksen esitys ilmentää hyvin sitä perustavanlaatuista jännitettä, joka on perustuslakivaliokunnan käytännössä hallinnollisille seuraamusmaksuille asetettujen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen sekä EU:n hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn välillä. EU:n oikeuden näkökulmasta ongelmatilanne ratkaistaan viime kädessä EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti. Arvioni mukaan työ- ja elinkeinoministeriön lisäselvityksessä hahmoteltu kansallinen liikkumavara ei juurikaan voi poistaa edellä esitettyä jännitettä. Tämä johtuu siitä, että asetus itsessään rakentuu hallinnollisten sanktioiden hyvin laaja-alaiselle käytölle tekoälyasetuksen rikkomusten osalta ja edellyttää kansalliselta lainsäädännöltä tällaisia sanktioita. Kansallisen lainsäädännön näkökulmasta perusoikeusongelmia lieventäisi, jos seuraamusmaksua koskevaan kansalliseen sääntelyyn otettaisiin tarkempia säännöksiä seuraamusmaksun määrittämisessä huomioon otettavista seuraamuksen oikeasuhtaisuutta turvaavista keskeisistä seikoista, jotka nyt esiintyvät pelkästään tekoälyasetuksen 99 artiklan 7 kohdassa.

Kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden yhteensovittamisessa ei ole nähdäkseni asianmukaista lähteä siitä, että Suomi tietoisesti riitauttaisi EU-oikeuden etusijaperiaatteen käsiteltävänä olevassa asiayhteydessä. Kyse on perustavanlaatuisesta kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden suhdetta määrittävästä periaatteesta, joka oli tiedossa Suomen liittyessä Euroopan unioniin ja jota on johdonmukaisesti kunnioitettu EU-jäsenyyden aikaisessa kansallisessa lainsäädäntö- ja oikeuskäytännössä.