

6.6.2025

VN/31658/2024
VN/31658/2024-OM-80

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Asetuksenantovaltuudet

Esitysluonnoksen 11 a §:n 1 momentissa tietyt tekoälyasetuksen 57 artiklassa tarkoitetut tekoälyn sääntelyn testiympäristöön liittyvät tehtävät säädettäisiin kuuluvaksi Liikenne- ja viestintäviraston vastuulle. Pykälän 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston sääntelyn testiympäristöön liittyvistä tehtävistä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotuksen osalta jää epäselväksi, missä määrin pykälässä tarkoitettuihin tehtäviin kuuluu sellaista kansallista liikkumavaraa, josta voitaisiin säätää asetuksella. Siltä osin kuin tehtävä määritellään tekoälyasetuksessa tai myöhemmin annettavassa komission täytäntöönpanosäädöksessä, kansallista liikkumavaraa ei välttämättä ole. Sikäli kuin mahdollinen täytäntöönpanosäädös sisältäisi sellaisia muutoksia viranomaisen tehtäviin, joista on säädetty lailla, tarkempia säännöksiä ei voida antaa valtioneuvoston asetuksella.

Oikeusministeriö viittaa lisäksi apulaisoikeuskanslerin esitysluonnoksesta antamaan lausuntoon ja siinä asetuksenantovaltuutuksista lausuttuun.

Viranomaisten kuuleminen

Esitysluonnoksen 11 b §:n 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi (toimivaltaisen markkinavalvontaviranomaisen lisäksi) tarvittaessa kuulla muita viranomaisia arvioi-
nessaan hakemusta.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Hakemuksen käsittelyyn sovelletaan hallinnon yleislakina hallintolakia, jonka 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Viranomaisella on siten jo hallintolain perusteella velvollisuus kuulla muita viranomaisia, jos se asian riittäväksi ja asianmukaiseksi selvittämiseksi on tarpeen.

Hallintolain sääntelystä ei tule poiketa tai sitä ei tule toistaa erityislainsäädännössä, jollei painavista syistä muuta johdu (ks. Lainkirjoittajan opas 12.1). Luonnoksessa käytettyyn sanamuotoon ”voi tarvittaessa kuulla” sisältyy myös mahdollisuus sellaiseen tulkintaan, että velvollisuus asian selvittämiseen olisi tässä yhteydessä jotenkin kapeampi kuin hallintolaisessa.

Näistä syistä mainittu virke on syytä poistaa.

Valvontaviranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia koskeva muu sääntely

Esitysluonnoksen 11 c §:n 1 momentissa säädettäisiin eräät tehtävät Liikenne- ja viestintäviraston ja markkinavalvontaviranomaisten vastuulle. Momentin kirjoittamistapa on sen mukainen, että vastuu kuuluisi viranomaisille yhteisesti. Säännöksiä tulee muuttaa siten, että niistä selkeästi ilmenee, millä yksittäisellä viranomaisella toimivalta ja vastuu on missäkin tilanteessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että muut kuin 1 momentissa tarkoitetut viranomaiset voivat tarvittaessa osallistua tekoälyasetuksen 57 artiklan 6 ja 7 kohdassa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten tehtävien toteuttamiseen, jos niiden toimivaltaan kuuluvan lainsäädännön noudattamista arvioidaan testattavassa hankkeessa. Perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 119 §:n mukaisesti viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista tulee säätää lailla. Säännöstä tulisi selkeyttää siten, että siitä ilmenee, missä määrin viranomaisella on velvollisuus osallistumiseen ja missä määrin tämä on viranomaiselle harkinnanvaraista. Ilmaisu ”voivat tarvittaessa osallistua” ei ole tässä suhteessa kovinkaan selvä.

Pykälän 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto vahvistaa tehtävänmäärityksen siitä, mitkä toimivaltaiset markkinavalvontaviranomaiset ja muut viranomaiset osallistuvat hankkeen testaukseen ja vastaavat 1 ja 2 momentin mukaisista tehtävistä. Perustelujen mukaan ”sääntelyn testiympäristöön osallistuvien viranomaisten tehtävät olisivat määriteltäviä ehdotettavassa pykälässä. Tehtävänmäärityksellä ei olisi mahdollista määrittää sääntelyn testiympäristöön osallistuvien viranomaisten tehtäviä toisin kuin ehdotettavassa pykälässä on säädetty.” Esitysluonnoksen perustelujenkin valossa jää epäselväksi, mikä tehtävänmäärityksen oikeudellinen merkitys olisi. Mikäli tehtävänmäärityksellä ei ole oikeudellista merkitystä vaan se on vain tarkoitettu helpottamaan viranomaisten yhteistyötä, on syytä harkita, onko tehtävänmäärityksestä tarvetta säätää laissa.

Pykälän 4 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuutus. Siihen vaikuttaa osin liittyvän samantlaisia kysymyksiä kuin edellä on tuotu esiin 11 a §:n osalta.

Suoritteiden maksullisuus

Esitysluonnoksen 11 e § koskee suoritteiden maksullisuutta. Pykälää on syytä korjata lakiteknisesti. Sen ensimmäinen virke on kirjoitettu informatiivisen viittauksen muotoon, mutta ei tosiasiaassa pidä paikkaansa, koska valtion maksuperustelaisissa ei ole nimenomaista sääntelyä sääntelyn testiympäristön maksuista niin kuin virke antaisi ymmärtää. Jos maksut ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden katsotaan jo kuuluvan maksuperustelain soveltamisalaan, lähtökohtaisesti viittaus ei ole tarpeen. Jos katsotaan, että maksut eivät lähtökohtaisesti kuulu maksuperustelain soveltamisalaan ja sitä tulisi niihin kuitenkin soveltaa, ensimmäinen virke tulisi kirjoittaa aineellisen viittauksen muotoon (ks. Lainkirjoittajan opas 12.2.). Pykälän 2. virkkeestä tulisi ilmetä, että tarkoitus on poiketa valtion maksuperustelain pääsäännöstä asetuksenantajaa koskien.

Esitysluonnoksen 25 f § tulisi korjata vastaavasti.

Seuraamusmaksut

Esitysluonnoksen 21 §:n 2 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksujen määräämisestä tekoälyjärjestelmän tarjoajalle tai mahdolliselle tarjoajalle tilanteessa, jossa tämä on tahallaan tai huolimattomuudesta toimittanut virheellisiä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja vastauksena markkinavalvontaviranomaisen tekemään pyyntöön. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että seuraamusmaksu olisi kiinnitetty tavanomaiseen huolimattomuuteen, ei esimerkiksi törkeään huolimattomuuteen kuten kansallisessa rikoslaissa. Jos tekoälyasetukseen sisältyy tältä osin kansallista liikkumavaraa, jatkovalmistelussa on syytä tarkastella erityisesti suhteellisuusperiaate huomioon ottaen, tulisiko kynnyksenä olla törkeä huolimattomuus tavanomaisen huolimattomuuden sijaan.

Tiedonluovutussäännökset ja salassapitosääntely

Esitysluonnoksen 11 d §:ssä säädettäisiin toimivaltaisten viranomaisten tiedonluovutusoi-keuksista. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot testattavasta hankkeesta muille viranomaisille, jos hankkeeseen liittyy kyseisen viranomaisen valvonnan alaa koskevia kysymyksiä, Liikenne- ja viestintäviraston neuvonnan antamiseksi toimijalle ennen hakemista sääntelyn testiympäristöön tai päätöksen tekemiseksi toimijan hyväksymisestä sääntelyn testiympäristöön. Säännöksen toisen momentin mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla, jotka osallistuvat hankkeiden testaukseen sääntelyn testiympäristössä, on oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tekoälyasetuksen, tässä laissa tai sen nojalla säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä saamansa välttämättömät tiedot toisil-leen niiden tekoälyasetuksessa, tässä laissa tai sen nojalla säädettyjen tehtävien toteutta-miseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että edellä selostetuissa tiedonluovutussään-nöksissä saattaisi ainakin jossain määrin olla päällekkäisyyttä. Jatkovalmistelussa sään-nöksiä olisi arvioitava tästä näkökulmasta käsin niiden mahdolliseksi uudelleenmuotoilemi-seksi. Vaihtoehtoisesti kyseisten tiedonluovutussäännösten suhdetta toisiinsa sekä niiden tarpeellisuutta olisi avattava tarkemmin esityksen perusteluissa.

Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että säännöksistä ei ilmene riittävän selkeästi se, mihin te-kijään nähden tietojen välttämättömyyttä tulisi arvioida. Ensimmäisessä momentissa välttä-mättömyysedellytyksen merkitys tulisi selkeämmin ilmi, jos säännöksen mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä muille viranoma-isille neuvonnan antamiseksi välttämättömät tiedot testattavasta hankkeesta ennen toimijan hakemista sääntelyn testiympäristöön tai päätöksen tekemiseksi toimijan hyväksymisestä sääntelyn testiympäristöön, jos hankkeeseen liittyy kyseisen viranomaisen valvonnan alaa koskevia kysymyksiä.

Toisessa momentissa välttämättömyysedellytyksen merkitys olisi selkeämpi, jos säännök-sen mukaan hankkeiden testaukseen sääntelyn testiympäristössä osallistuvilla toimivaltai-silla viranomaisilla olisi oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä toisilleen tekoä-lyasetuksen, tässä laissa tai sen nojalla säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä saa-mansa tiedot, jotka ovat välttämättömiä näiden tehtävien toteuttamiseksi.

Myös kolmannessa momentissa välttämättömyysedellytyksen merkitys olisi selkeämpi, jos sen ensimmäisen virkkeen mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus luovuttaa sa-lassapitosäännösten estämättä sääntelyn testiympäristössä testatusta hankkeesta tiedot, jotka ovat välttämättömiä momentin 1-3 kohdan mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 11 d §:n 3 momentin 2 kohdan mukainen viittaus markkinavalvontatoimenpiteiden suorittamiseen vaikuttaa melko lavealta.

Jatkovalmistelussa olisi arvioitava, olisiko säännöstä mahdollista tarkentaa koskemaan esimerkiksi tekoälysäädöksen mukaisia markkina-avalvontatoimenpiteitä.

Esitysluonnoksen 25 d §:ssä olisi kyse salassapitosäännöksestä, jonka mukaan 25 a §:n mukaisesti ilmoitetut tiedot, jotka koskevat tiettyjä suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä, olisivat salassa pidettäviä. Salassapitosäännöksen mukaan ilmoitettuihin tietoihin sovellettaisiin muutoin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, säädetään, kuitenkin siten, että toimivaltainen markkina-avalvontaviranomainen saa luovuttaa tietoja ainoastaan jäljempänä 25 e §:ssä säädettyihin tarkoituksiin sekä julkisuuslain 11, 12 §:ssä, 26 §:n 3 momentissa tai 29 §:n 1 momentin 3 tai 4 kohdassa säädettyihin tarkoituksiin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että salassapitosäännöstä koskevien perusteluiden mukaan salapidettäväksi esitettyihin tietoihin sisältyisi jo julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja ja esitettävässä säännöksessä olisi kyse julkisuuslakia täydentävästä salassapitosääntelystä. Oikeusministeriö katsoo, että edellä mainitut perustelut huomioiden säännöksessä olisi perusteltua säätää siitä, että sen lisäksi mitä julkisuuslaissa säädetään, edellä 25 a §:n mukaisesti ilmoitetut tiedot olisivat salassa pidettäviä. Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että säännökseen sisältyvä viittaus julkisuuslain soveltamisesta vaikuttaisi tarpeettomalta, sillä lienee selvää, että kyseessä oleviin tietoihin sovelletaan julkisuuslakia.

Oikeusministeriö kiinnittää salassapitosäännöksen osalta huomiota lisäksi siihen, että säännökseen sisältyisi tiedonluovutussääntelyä, mikä ei kuitenkaan ilmene säännöksen otsikosta. Jatkovalmistelussa säännökseen sisältyvän luovutussääntelyn sijoituspaikkaa olisi vielä arvioitava, huomioiden sen, että salassapitosäännöstä seuraavassa 25 e §:ssä on säädetty kyseessä olevan tietojen luovuttamisesta salassapitosääntelyn estämättä.

Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on tarpeen täydentää säännöstä koskevia perusteluita tarkemmalla arviolla ja perusteilla koskien sitä, millä perusteella säännöksessä viitatut julkisuuslain salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevat säännökset on haarukoitu säännökseen sisältyvään tiedonluovutussääntelyyn. Tämän osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, että esitettävällä sääntelyllä olisi ilmeisesti tarkoitus poiketa julkisuuslain 26 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesta erityislain säännökseen perustuvasta tiedon luovuttamisesta. Toisaalta esitysluonnoksen 25 e §:ään sisältyy näiden julkisuuslain säännösten tarkoittamaa erityissääntelyä, joiden nojalla kyseessä olevia tietoja voitaisiin luovuttaa salassapitosääntelyn estämättä.

Esitettävällä salassapitosääntelyyn sisältyvällä tiedonluovutussääntelyllä poikettaisiin myös julkisuuslain 28 §:stä, jossa säädetään salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Jatkovalmistelussa olisi vielä arvioitava, olisiko esitettävä poikkeus tarpeen huomioiden sen, että kyseinen julkisuuslain säännös jättää tietojen luovuttamisen viranomaisen harkintaan, jolloin tietojen luovuttamisesta voidaan myös kieltäytyä.

Mikäli jatkovalmistelussa tehtävän tarkemman arvion perusteella pidetään edelleen tarpeellisenä esittää sääntelyä, jolla poiketaan tiettyjen julkisuuslain salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevien yleisten säännösten soveltamisesta, olisi säännöksen muotoilua tarpeen vielä arvioida. Oikeusministeriö katsoo, että voisi olla selkeämpää säätää esimerkiksi siitä, että julkisuuslaista poiketen tietoja voitaisiin luovuttaa vain säännöksessä määriteltyihin julkisuuslain mukaisiin käyttötarkoituksiin.

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti arvioitu 11 d §:ssä ja 25 e §:ssä esitettävää tiedonluovutussääntelyä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) liikkumavaran kannalta. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan tiedonluovutussäännökset annettaisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla ja niiden mukainen henkilötietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, sillä tiedonluovutusoikeudet liittyisivät viranomaisen tekoälyasetuksessa taikka laissa tai sen nojalla määriteltyjen tehtävien hoitamiseen.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa esitettäviin tiedonluovutussäännöksiin sovellettavaa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaista käsittelyn oikeusperustetta olisi vielä arvioitava huomioiden sen, että lähtökohtaisesti viranomaisen henkilötietojen käsittely perustuu joko asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan (yleinen etu, julkisen vallan käyttö).

Se, miten erotellaan, onko kyse c alakohtaan liittyvästä käsittelystä vai e alakohtaan liittyvästä käsittelystä, riippuu keskeisiltä osin siitä, miten viranomaisen tehtävistä on säädetty ja säädetäänkö tehtävää koskevassa sääntelyssä henkilötietojen käsittelystä. Lakisääteistä velvoitetta koskevan c-alakohdan osalta on katsottu, että jäsenvaltion lainsäädännössä säädetyn laillisen velvoitteen olisi oltava riittävän selvä sen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn suhteen. Näin ollen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan käsittelyn oikeusperustetta tulisi soveltaa sellaisten säännösten perusteella, joissa viitataan nimenomaisesti henkilötietojen käsittelyn luonteeseen ja tavoitteeseen. Silloin kun käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, rekisterinpitäjällä ei saisi olla myöskään kohtuutonta harkinnanvaraa sen suhteen, miten se noudattaa lakisääteistä velvoitetta.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan on puolestaan katsottu kattavan tilanteet, joissa itse rekisterinpitäjällä on julkista valtaa tai yleistä etua koskeva tehtävä (mutta ei välttämättä myös lakisääteistä velvoitetta käsitellä tietoja) ja tietojenkäsittely on tarpeen tämän vallan käyttämiseksi tai tehtävän suorittamiseksi.

Oikeusministeriö katsoo, että käsittelyn oikeusperustetta koskevassa arviossa olisi huomioitava, että esitettävissä tiedonluovutussääntelyssä säädettäisiin oikeudesta luovuttaa säännösten mukaisia tietoja eikä sääntely olisi siten viranomaista velvoittavaa. Siten myös 6 artiklan 1 kohdan e alakohta voisi olla esitettävien säännösten kohdalla soveltuva käsittelyn oikeusperuste. Käsittelyn oikeusperusteen määrittäminen on tärkeää, sillä perusteella on vaikutusta siihen, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksia rekisteröidyllä on käytettävissä (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 21 artiklan 1 kohta).

Henkilötietojen jatkokäsittely

Esitysluonnoksen 11 g §:ssä säädetään henkilötietojen jatkokäsittelystä tiettyjen yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi sääntelyn testiympäristössä. Säännöksen mukaan jollei muualla laissa toisin säädetä, säännöksessä tarkoitetut viranomaiset saisivat tekoälyjärjestelmien tarjoajana tai mahdollisena tarjoajana toimiessaan käsitellä sääntelyn testiympäristössä muihin tarkoituksiin laillisesti kerättyjä henkilötietoja tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi, kouluttamiseksi ja testaamiseksi, kun tavoitteena on rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojeleminen tai tällaisten uhkien ehkäisy.

Esitettävän 11 g §:n 2 momentin mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tekoälyasetuksen 59 artiklan 1 kohdan b–e, g, i ja j alakohtaa sekä mitä rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan henkilötietojen jatkokäsittelyä koskevien edellytysten osalta noudatettaisiin rikosasioiden tietosuojalaissa säädettyjä edellytyksiä.

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti arvioitu esitettävää sääntelyä tekoälysäädöksen kansallisen liikkumavaran kannalta sekä kuvattu ehdotettavan uuden sääntelyn tarpeellisuutta ja sen suhdetta lainvalvontaviranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön, jossa säädetään henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitettävää sääntelyä ei ole arvioitu EU:n yleisen tietosuoja-sääntelyn liikkumavaran kannalta. Perusteluiden valossa jää täsmennyttömäksi, olisiko sääntelyssä kyse rikosasioiden tietosuojalakia koskevista viittauksista huolimatta yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran nojalla annettavasta sääntelystä. Jatkovalmistelussa perusteluita olisi tältä osin täydennettävä

huomioiden rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisasäännökset.

Jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen (26 a §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi tekoälyasetuksen 26 artiklan 10 kohdan edellyttämällä tavalla oikeusviranomaisen tai hallintoviranomaisen luvanantamismenettelystä liittyen jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käyttöön. Jälkikäteisestä biometrisestä etätunnistamisjärjestelmästä säädetään tarkemmin tekoälyasetuksen 3 artiklan 43 kohdassa.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa asian tuomioistuinkäsittelyä koskevaa sääntelyä arvioidaan perusteellisemmin. Esitetyssä muodossa sääntely perusteluineen ei ole riittävän selkeää. Esityksessä tulee selvittää tarkemmin jälkikäteen ilmoitettavaa biometristä etätunnistamista toimenpiteenä selostaen tarkemmin sitä koskevaa kansallista toimivaltuussääntelyä. Ehdotettua sääntelyä on hankala arvioida tarkemmin ottaen huomioon epäselvyys liittyen keinon luonteeseen.

Biometrinen etätunnistaminen on toimivaltuutena merkityksellinen erityisesti perustuslain 9, 10 ja 13 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta ei ole arvioitu mainittujen perusoikeuksien osalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 51/2018 vp, PeVL 26/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 7) perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Valiokunta on esimerkiksi jo ennen perusoikeus uudistusta esittänyt sittemmin vakiintuneen luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II, PeVL 67/2010 vp, s. 2—3). Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (ks. PeVL 1/2018 vp, s. 6). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Poliisin toimivaltuuksien tulee perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen vuoksi perustua lakiin (PeVL 51/2018 vp, ks. myös PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Esitysluonnoksessa selostetaan vain hyvin tiiviisti asiaan liittyvää kansallista toimivaltuussääntelyä, jonka perusteella etätunnistamiseen käytettäviä tietoja olisi mahdollista saada. Esitysluonnoksessa viitataan tiiviisti poliisilain teknistä valvontaa koskevaan säännökseen, yleisesti pakkokeino- ja esitutkintalakeihin sekä poliisin henkilötietojen käsittelystä annettuun lakiin, erityisesti 2 luvun 5-8 ja 15 §:iin. Käytettävien tietojen hankkimista koskevan sääntelyn suhde esitysluonnoksessa esitettyyn asian käsittelemiseen tuomioistuimessa jää epäselväksi. Säännöksessä ei myöskään määriteltäisi etätunnistamisen sallittuja käyttötarkoituksia tai -kohteita. Toisin sanoen jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen luonne toimivaltuutena ei selviä riittävän selkeästi esitysluonnoksesta. Esitystä tulee selkeyttää ja perusteluja täydentää jatkovalmistelussa. Myös esimerkitapauksien esittäminen keinon konkreettisesta käyttämisestä suhteessa ehdotettuun tuomioistuinmenettelyyn olisi suotavaa.

Ehdotettu sääntely vaikuttaa perustuvan arvioon, jonka mukaan jälkikäteisen biometrisen etätunnistuksen käyttö voitaisiin perustaa pääasiassa voimassa olevaan sääntelyyn siten, että ainoastaan luvan myöntämisestä jälkikäteisen biometrisen etätunnistuksen käyttöön tulisi säätää. Oikeusministeriö katsoo, että jälkikäteisistä biometristä etätunnistusta koskevan toimivaltuuden säätäminen on arvioitava ja perusteltava kokonaisuutena ottaen huomioon muun muassa sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkuutta koskeva lähtökohta. Ei ole selvää, että etätunnistamista voidaan valtiosääntöoikeudellisesti arvioida pelkästään tekoälyasetuksen velvoitteiden täyttämisen näkökulmasta tai pelkkänä henkilötietojen käsittelynä, koska sillä on muitakin selkeitä perusoikeusvaikutuksia. Arviossa on otettava huomioon, että

esimerkiksi teknistä valvontaa koskevan toimivaltuuden luonne muuttuu, jos sillä kerättyjä tietoja aletaan käyttää laajamittaisesti uusiin käyttötarkoituksiin.

Sisäministeriössä on valmisteilla (asia VN/27189/2023) esitys poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin tallennettuja biometrisia tietoja koskevan sääntelyn muuttamiseksi. Keväällä 2025 lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaan esitetyt säännökset mahdollistaisivat lähes kaikkien Suomen kansalaisten ja Suomessa ulkomaalaislain nojalla rekisteröityjen ulkomaalaisten biometristen tietojen käyttämisen vertailuaineistona tilanteissa, joissa uusien säännösten edellytykset täyttyisivät. Luonnoksen mukaan passirekisterissä ja henkilökorttirekisterissä on yhteensä noin neljän miljoonan henkilön tiedot, minkä lisäksi tietoja on kerätty sadoista tuhansista ulkomaalaisista henkilöistä (luonnoksen s. 32-33). Arviossa olisi syytä ottaa kantaa esimerkiksi siihen, tulisivatko nämä kaikki tiedot käytettäväksi jälkikäteisen biometrisen etätunnistuksen vertailuaineistona ja arvioitava, miten tämä vaikuttaisi toimivaltuutta koskevaan valtiosääntöiseen arvioon ja sääntelytarpeeseen.

Toimivaltuudet tulee laissa rajata siihen, mikä on valtiosääntöisessä arviossa oikeasuhtaista ja välttämätöntä, eikä esimerkiksi sen mukaisesti, mitä EU-oikeus enimmillään sallisi. Huomionarvoista on, että tekoälyasetuksen 26 artiklan 10 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat unionin oikeuden mukaisesti ottaa käyttöön jälkikäteisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttöä koskevaa rajoittavampaa lainsäädäntöä.

Tekoälyasetus on luonteeltaan sisämarkkinasääntelyä, johon kylläkin sisältyy rajoituksia ja menettelyllisiä velvoitteita jälkikäteisen biometrisen etätunnistuksen käyttöön liittyen, mutta siitä ei voi oikeusministeriön käsityksen mukaan johtaa kansallisten viranomaisten toimivaltaa etätunnistuksen käyttöön, vaan tästä on säädettävä kansallisesti. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on toisessa yhteydessä huomauttanut, että EU-asetuksen liikkumavaran käyttöä koskevilla säännösehdoituksilla ei voida sivuuttaa perustuslaissa asetettujen perusoikeuksien ja julkisen vallan käytön rajoituksia ja vastuuta koskevien vaatimusten toteuttamista (PeVL 7/2019 vp). Oikeusministeriö huomauttaa, että sääntelytarvetta olisi arvioitava myös reaaliaikaisen biometrisen etätunnistuksen osalta. Epäselväksi esitysluonnoksessa jää myös esimerkiksi se, miten toimivaltuutena tai keinona jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen rinnastuu pakkokeinoin. Jälkikäteistä biometristä etätunnistamista ei ole esitysluonnoksessa suoraan rinnastettu esimerkiksi pakkokeinoksi, vaikkakin muiden toteuttamisvaihtoehtojen yhteydessä on huomioitu, etteivät ”esitutkintaviranomaiset voisi päättää etätunnistamisesta, koska ei voida pitää hyväksyttävänä, että sama taho, joka käyttää pakkokeinoja, myös itse päättäisi sen käyttöluvasta” (s. 66). Esityksen jatkovalmistelussa olisi syytä selvittää vielä toimivaltuuden luonnetta nykyisessä sääntely-ympäristössä avaten myös tarkemmin kansallista soveltuvaa toimivaltuussääntelyä.

Esitysluonnoksen 26 a §:n mukaan lupa voitaisiin antaa esitutkintaviranomaiselle. Lakiehdotukseen ei sisälly esitutkintaviranomaisen määritelmää. Esityksessä tulee selvittää, mitä esitutkintaviranomaisia toimivaltuus koskisi ja perustella ehdotus ottaen huomioon muun muassa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvat välttämättömyys- ja oikeasuhteisuusperiaate.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen toiselle esitutkintaviranomaiselle ei välttämättä ole sopu-suhteissa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 10/2016 vp, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 10/2016 vp).

Esitysluonnoksesta ei myöskään selviä se, rinnastuuko keino salaisiin pakko- tai tiedonhankintakeinoin vai onko kyse jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen kohteen tietäen suoritetusta toimenpiteestä kaikissa tapauksissa. Tällä on merkitystä tuomioistuinkäsittelyä koskevan menettelysääntelyn osalta. Tiiviisti avatun toiminnan perustana toimivan kansallisen toimivaltuussääntelyn perusteella vaikuttaisi siltä, että kyseeseen voisivat tulla myös esimerkiksi poliisilain 5 luvun salaiset tiedonhankintakeinot siltä osin, kun kyse on

etätunnistamiseen käytettävistä niin sanotuista lähtötiedoista. Esitystä perusteluineen tulisi selkeyttää myös tältä osin jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansallisen soveltuvan toimivaltuussääntelyn selventäminen on merkityksellistä myös jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen liittyvän henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen kannalta. Nykytilan kuvausta ja arviointia koskevissa perusteluissa on jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen lakiperusteen osalta viitattu poliisin henkilötietolain 2 luvun 5-8 §:iin, joissa säädetään poliisin tehtävien suorittamiseen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseisen henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn ei sellaisenaan voida katsoa luovan poliisille perustetta suorittaa jälkikäteistä biometristä etätunnistamista. Toiminnan perusteiden osalta on keskeistä määritellä soveltuva toimivaltuus, jonka nojalla suoritettavaan toimintaan liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä on huomioitava relevantit henkilötietojen käsittelyä koskevat edellytykset.

Jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen yhteydessä tulee varmistua, että muun muassa pakkokeinolaissa ja poliisilaissa säädetyt yleiset periaatteet, kuten suhteellisuus- ja vähimman haitan periaatteet, tulevat sovellettavaksi tekoälyjärjestelmää käytettäessä. Pakkokeinolain osalta yleiset periaatteet tulevat sovellettavaksi lähtökohtaisesti niin pakkokeinon käyttöä koskevassa päätöksenteossa tuomioistuimessa kuin pakkokeinoa käytettäessäkin. Esitysluonnoksen mukainen lupamenettelyä koskeva sääntely sijoittuisi kuitenkin esitysluonnoksessa esiin tuodusta toimivaltuussääntelystä irrallisesti lakiin eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta. Ehdotetussa 26 a §:ssä on viitattu asetuksen 3 artiklan 43 kohtaan, eikä kansalliseen toimivaltasääntelyyn. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida, tulevatko edellä tarkoitetut yleiset periaatteet riittävässä määrin huomioduksi myös jälkikäteisen biometrisen etätunnistusjärjestelmän käyttöön ottamisesta päätettäessä. Asetus itsessään velvoittaa rajoittamaan käytön siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä kyseessä olevan rikoksen tutkintaa varten.

Jatkovalmistelussa on myös syytä vielä tarkemmin arvioida, olisiko tarkoituksenmukaisempaa säätää jälkikäteisestä biometrisestä etätunnistamisesta esimerkiksi poliisilaissa. Esityksessä ei vaikuttaisi arvioidun tarkemmin vaihtoehtoja sääntelypaikan suhteen. Esitystä tulee tältäkin osin täydentää jatkovalmistelussa.

Jatkovalmistelussa on syytä tarkastella uudelleen ehdotettua 26 a §:ää kokonaisuudessaan sisältäen myös siihen liittyvät perustelut. Ehdotetussa pykälässä tuomioistuinmenettelyn osalta on seurattu pakkokeinolaissa omaksuttua systematiikkaa, mikä sinänsä voidaan katsoa johdonmukaisuussyiden kannalta tarkoituksenmukaiseksi, mutta ehdotetussa muodossaan perusteluineen pykälässä säädetty menettely ei vaikuta selvältä varsinkaan kun siinä ei voida nojautua esimerkiksi poliisilain muuhun sääntelyyn.

Ehdotetusta pykälästä ei myöskään selviä riittävän täsmällisesti, onko toimenpiteen kohteena olevalla henkilöllä oikeus tulla kuulluksi asian tuomioistuin käsittelyssä. Tätä ei perustella tarkemmin myöskään säännöskohtaisissa perusteluissa. Mikäli tarkoituksena on, että asia voitaisiin ratkaista henkilöä kuulematta, siitä tulisi nimenomaisesti säätää. Tätä koskevaa poikkeusta on myös perusteltava säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 21 §:ssä turvattun oikeusturvan kannalta.

Lisäksi pykäläehdotuksen säännöskohtaiset perustelut vaikuttavat kokonaisuudessaan epäselviltä. Epäselväksi jää esimerkiksi se, miksi ehdotetun pykälän 4 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa tarkennetaan vaatimuksen tehneen virkamiehen kuulemista, eikä 2 momentin kohdalla. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa on sellaisia perusteluita, jotka kuuluvat esitettäväksi muualle esityksessä.

Ehdotetun lain 26 a §:n 2 momentissa säädettäisiin, että vaatimus on otettava viipymättä tuomioistuimessa käsiteltäväksi ja asia on ratkaistava kiireellisesti. Oikeusministeriö huomioi asian kiireelliseen ratkaisemiseen liittyen, että pakkokeinolain 3 luvun 1 §:n mukaisesti käräjäoikeuksien päivystyksestä kiireellisissä tapauksissa säädetään oikeusministeriön asetuksella. Mikäli esityksen tarkoituksena on asian käsitteleminen tuomioistuimessa

päivystysaikaan, se tulisi erikseen huomioida esityksessä tarkastellen mahdolliset tarvittavat muu-tokset edellä mainittuun oikeusministeriön asetukseen.

Uuden 26 a §:n 1 momentissa viitataan toimivaltaiseen tuomioistuimeen. Teknisenä huomiona toimivaltainen tuomioistuin määräytyisi ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan pakkokeinolain 3 luvun 1 §:n perusteella, jolloin 1 momentissa voisi mainita vain tuomioistuimen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi, ettei ehdotetussa säännöksessä eikä sen perusteluissa oteta kantaa taikka rajata luvan voimassaoloaikaa. Ehdotusta tulisi täydentää tältä osin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin oikeudesta kannella. Epäselväksi jää, kenellä olisi oikeus kanteluun ottaen huomioon, että toimenpide kohdistuu sekä etsittävään henkilöön että niihin henkilöihin, jotka tutkittavassa videokuvassa tms. esiintyvät.

Sääntelyä tulisi korjata hyvän sääntelytekniikan mukaiseksi. Kaikki luonnoksessa ehdotettava sääntely on pyritty sisällyttämään yhteen pykälään (26 a §), johon sisältyy viisi pitkää momenttia ja niihin useita erillisiä asioita, jotka tulisi pikemminkin jakaa omiin momentteihinsa (esimerkiksi 3 momentin läsnäoloa ja muutoksenhakukieltoa koskevat säännökset kuuluisivat luontevammin omiin momentteihinsa; ks. Lainkirjoittajan oppaan luku 14.2). Onkin syytä harkita, tulisiko sääntely jakaa erillisiin pykäliin ja mahdollisesti omaan lukuunsa.

Lisäksi vaikuttaisi siltä, että esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin arvioitu sitä, miten asiaa koskevat vaatimukset toimitettaisiin tuomioistuimelle. Esityksessä tulisi siten myös arvioida tuomioistuinmenettelyyn liittyviä tietojärjestelmäratkaisuja kustannusarvioineen.

Jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen sääntelyyn liittyy luonnoksessa ehdotetussa muodossa uudentyypisiä toimivaltuussääntelyä koskevia valtiosääntösääntöisiä kysymyksiä, joten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi ehdottaa, että eduskunnan perustuslakivaliokunta antaa asiasta lausunnon.

Tietosuojavaltuutettuun kohdistuvat vaikutukset

Esitysluonnoksessa on kuvattu ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia tietosuojavaltuutetun toimistoon. Tiedot perustuvat tietosuojavaltuutetun toimiston antamiin arvioihin. Tilanteessa, jossa tietosuojavaltuutettu olisi toimivaltainen markkinavalvontaviranomainen, yksi testiympäristöhanke edellyttäisi keskimäärin 0,33 htv:n resursoinnin. Arvio pitää sisällään myös tietosuojaviranomaisen roolissa tapahtuvan neuvonnan ja valvonnan hankkeessa.

Tietosuojavaltuutetun toimiston arvion mukaan, jos esimerkiksi vuosittain käsiteltäisiin kuusi hanketta, olisi resurssitarve 2 henkilötyövuotta vuodessa. Testiympäristöön liittyvät valmistautumistehtävät edellyttäisivät lisäksi kertaluonteisia resursseja vuonna 2026.

Testiympäristöhankkeissa, joissa tietosuojavaltuutettu toimisi vain tietosuojaviranomaisen roolissa edellyttäisi keskimäärin 0,25 htv:n resursoinnin. Hallituksen esityksen mukaan näin ollen esimerkiksi vuosittain kuusitoista arvioitavaa hanketta, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä, vaatisi 4 htv:n resursoinnin. Lisäksi valmistautumistehtäviin on katsottu kertaluonteisesti tarvittavan 1 htv vuonna 2026. Esitysluonnoksen mukaan todellisissa olosuhteissa testaamista koskeva kustannusarvio on 1 htv vuodessa 2026 alkaen.

Esitysluonnoksesta tietosuojavaltuutetulle ehdotettavia uusia tehtäviä sekä työmäärän kasvua voidaan pitää merkittävänä suhteessa valtuutetun tilanteeseen sekä resursseihin. Tietosuojavaltuutetun resurssitilanne on haastava. Valtuutetun valvontatehtävät ovat merkittävästi lisääntyneet ja lisääntyvät edelleen. Tietosuojavaltuutetulle kohdistuvat valvontatehtävät ovat erityisesti uuden voimaan tulleen EU-sääntelyn vuoksi jatkuvasti lisääntyneet. Tämä on johtanut asiämäärien lisääntymiseen, käsittelyn ruuhkaantumiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen. Tietosuojavaltuutetun toiminnan haasteet ovat muodostuneet pitkällä aikavälillä. Tehdyistä toiminnan tehostamistoimenpiteistä ja käsittelyn sujuvoittamiseen tähtäävistä tehtävistä huolimatta resurssitilanne on vakava.

Lähtökohtaisesti työmäärän kasvu ja uudet tehtävät tulisi hoitaa talouspoliittisen ministeri-valiokunnan linjauksen mukaisesti nykyisten määrärahojen puitteissa. Tietosuojavaltuutetun toimiston resurssien kokonaistilanne kuitenkin vaikeuttaa tätä. Huoli tietosuojavaltuutetun resurssien riittävydestä on vahvasti tiedostettu ja oikeusministeriön tarkoituksena on, että resursseja tullaan käsittelemään kokonaisuutena tulevissa talousarvio- ja kehysprosesseissa.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Niklas Vainio

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi

VN/31658/2024-OM-80

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: