



Lausunto

6.6.2025

VN/31658/2024
VN/31658/2024-PLM-81

Jakelussa mainitut.

Puolustusministeriön lausunto

Hallitus on antanut EU:n tekoälyasetuksen kansalliseen implementointiin liittyvän HE:n (46/2025) 8.5.2025 eduskunnalle. Nyt lausuntokierroksella oleva esitys liittyy saman lain täydentämiseen. Muutosesitys keskittyy tekoälyn testiympäristön perustamiseen kansallisesti sekä kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien suuririskisten tekoälyjärjestelmien ilmoittamisesta ja valvonnasta sekä eräiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien testaamisesta todellisissa olosuhteissa. Lisäksi esityksessä käsitellään jälkikäteistä biometristä valvontaa tiettyissä tapauksissa.

EU:n tekoälyasetusta ei sovelleta tekoälyjärjestelmiin, siltä osin kuin ne saatetaan markkinoille, otetaan käyttöön tai käytetään muutettuina tai muuttamattomina yksinomaan sotilaallisia, puolustuksen tai kansallisen turvallisuuden tarkoituksia varten, riippumatta kyseisiä toimia toteuttavan toimijan tyypistä. Asetusta ei myöskään sovelleta tekoälyjärjestelmiin, joita ei saateta markkinoille tai oteta käyttöön unionissa, jos tuotosta käytetään unionissa yksinomaan sotilaallisia, puolustuksen tai kansallisen turvallisuuden tarkoituksia varten, riippumatta kyseisiä toimia toteuttavan toimijan tyypistä.

Sekä hallituksen esityksessä HE 46/2025 vp:ssä että sen nyt lausuntokierroksella olevassa täydennyksessä on erityisesti tekoälyasetuksen maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvään poikkeamaperusteen soveltamiseen liittyviä epätarkkuuksia, jotka puolustusministeriön näkemyksen mukaan tulisi korjata. Puolustusministeriö huomioi, että nämä seikat vaikuttavat myös nyt lausunnolla olevan testiympäristön sekä tiettyjen suuririskisten tekoälyjärjestelmien ilmoittamiseen.

Tekoälyasetuksen kannalta on olennaista huomioida se, kuuluuko käyttöala ja/tai tekoälyjärjestelmä asetuksen soveltamisalaan. Kun tekoälyasetus tulee sovellettavaksi niin tämä tuo mukanaan suuren määrän velvollisuuksia, toimenpiteitä sekä myös kiellettyjä käytänteitä.

Puolustusministeriön hallinnonalan kannalta esityksen kannalta keskeistä on tekoälyasetuksen 2 artiklan soveltamisala, jonka mukaan asetusta ei sovelleta aloihin, jotka eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Tekoälyasetus ei myöskään missään tapauksessa vaikuta kansalliseen turvallisuuteen liittyvään jäsenvaltioiden toimivaltaan riippumatta siitä, minkä tyyppisiä tahoja jäsenvaltiot ovat valtuuttaneet suorittamaan näihin toimivaltuuksiin liittyviä tehtäviä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

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

PL 31
00131 Helsinki

Eteläinen Makasiinikatu 8 0295 16001
Helsinki +358 295 16001

kirjaamo.plm@gov.fi
www.defmin.fi

Asetusta ei myöskään sovelleta tekoälyjärjestelmiin, jos ja siltä osin kuin ne saatetaan markkinoille, otetaan käyttöön, tai niitä käytetään muutettuina taikka muuttamattomina yksinomaan sotilaallisia, puolustuksen tai kansallisen turvallisuuden tarkoituksia varten, riippumatta kyseisiä toimia toteuttavan toimijan tyypistä.

Puolustusministeriö huomioi, että esimerkiksi Puolustusvoimien virka-avun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi ei ole katsottu kuuluvan unionin oikeuden soveltamisalaan (HE 13/2018 vp. s. 27–28), eikä siihen liittyviin tekoälyjärjestelmiin tulisi soveltaa myöskään tekoälyasetusta.

Puolustusministeriö toteaa, että edellisten ohella on huomioitava myös niin sanotut kaksikäyttötekoälyjärjestelmät. Kyse on järjestelmistä, joita käytetään sekä asetuksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin että asetuksen soveltamisalaan kuuluviin tarkoituksiin, ja ne kuuluvat tekoälyasetuksen soveltamisalaan. Puolustusministeriön hallinnonalan kannalta onkin keskeistä huomioda, että vaikka tekoälyasetus sulkee pois sotilaallisiin tarkoituksiin tarkoitettut tekoälyjärjestelmät, sisältää Puolustusvoimien toiminta muutakin kuin yksinomaan sotilaallista toimintaa. Näitä ovat esimerkiksi tavalliset työnantajatoimet, kuten palkanlaskenta taikka työterveyshuolto.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitys ei ole täysin selkeä tilanteissa, jotka liittyvät erityisesti suuririskisten tai soveltamisalan ulkopuolella olevien tekoälyjärjestelmien käyttämisessä muussa kuin edellä mainitussa virka-avussa ja niihin liittyvissä velvoitteissa, kuten esimerkiksi avoimuus-, ja rekisteröimis- ja rekisteröitymisvelvoitteista.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitys ei kuitenkaan ole täysin selvä sen suhteen, miten kaksikäytön määritelmää tulkitaan tilanteessa, jossa Puolustusvoimat antaisi virka-apua esimerkiksi pelastusviranomaiselle käyttäen apunaan sotilaalliseen käyttöön kehitettyä tekoälyjärjestelmää. Pelastustoimintaan liittyvän virka-avun on katsottu kuuluvan unionin oikeuden alaan (HE 13/2018 vp. s. 28). Virka-aputilanteissa virka-apua antava viranomainen voi antaa toiselle materiaalia, kalustoa ja henkilöstöä ja muita vastaavia suorituskykyjä.

Jatkossa tekoäly on entistä kiinteämpi ja integroidumpi osa myös tiettyjä virka-avussa käytettäviä suorituskykyjä. Virka-avussa käytettävään suorituskykyyn liittyy joissakin tapauksissa erottamattomasti tekoälyasetuksen soveltamiskoikeuden alaisia tekoälysovelluksia, joita ei voi kuitenkaan ”irrottaa” erilliseksi järjestelmäksi mahdollisen virka-avun ajaksi.

Tekoälyasetuksen mukaan oleellista on tekoälyjärjestelmän tosiasiallinen käyttötarkoitus, sillä jos sotilaallisiin, puolustuksen tai kansallisen turvallisuuden tarkoituksiin kehitettyä, markkinoille saatettua, käyttöön otettua tai käytettyä tekoälyjärjestelmää kuitenkin käytetään väliaikaisesti tai pysyvästi muihin tarkoituksiin, esimerkiksi siviili- tai humanitaarisiin tarkoituksiin, lainvalvonnan tai yleisen turvallisuuden tarkoituksiin, järjestelmä kuuluu asetuksen soveltamisalaan.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esitys jättää epäselväksi, onko tällaiset virka-aputilanteet tekoälyasetuksen tarkoittamaa sellaista tosiasiallisesta käyttötarkoituksesta väliaikaisesti poikkeamista, että esimerkiksi Puolustusvoimien käyttämään tekoälyjärjestelmään sovellettaisiin tekoälyasetusta kokonaisuudessaan. Esimerkiksi asetuksen avoimuusvelvoitteilla voisi olla merkittäviä operaatioturvallisuusvaikutuksia. Lisäksi epäselväksi jää tuleeko virka-apua pyytävän viranomaisenkin täyttää tekoälysäätelyn soveltamisalapoikkeuksen edellytykset. Kyse on puolustusministeriön näkemyksen mukaan osaltaan myös siitä, määrittyykö järjestelmän tosiasiallinen käyttötarkoitus virka-apua antavan vai sitä pyytävän viranomaisen tehtävän perusteella.

Puolustusministeriö katsoo, että asetuksen kansallisessa toimeenpanossa tulee hyödyntää sen tarjoama liikkumavara siten, että asetuksen soveltaminen ei vaaranna Puolustusvoimien toimintaa ja mahdollistaa myös sellaisen lyhytaikaisen virka-avun antamisen, joka mahdollisesti kuuluu unionin oikeuden alaan, mikäli tämä on mahdollista.

Puolustusministeriö kiinnittää siihen huomiota, että varsinainen EU:n tekoälyasetuksen kansallisesti voimaan saattava HE, tai nyt lausuntokierroksella oleva muutosesitys eivät kumpikaan ota huomioon, miten kansallisesti arvioidaan ja ratkaistaan, täyttääkö tekoälyn käyttötarkoitus asetuksen soveltamisalan edellytykset. Esityksissä ei myöskään oteta kantaa siihen, mikä taho on toimivaltainen tämän arvion tekemään, eikä arvion tekeminen myöskään kuulu laissa kuvattujen valvonta- ja markkina- ja valvontaviranomaisten toimialaan.

Puolustusministeriö toteaa, että arviointia tehdessä on huomioitava, että soveltamispoikkeus ei ole sidottu vain tiettyihin toimijoihin, vaan se kattaa kaikki toimijat riippumatta siitä, minkä tyyppinen toimija on (esimerkiksi viranomainen, liikelaitos, yritys tai yhteisö). Puolustusministeriö katsoo, että tämä toimijariippumattomuus korostaa entisestään tarvetta tarkentaa lainsäädännössä vastuita poikkeamaperusteen soveltamisesta arviointiin sekä siihen liittyvien viranomaispäätöksien tekemiseen kansallisesti.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan lisäksi tarvittaisiin taho, joka voisi toimia yhteyspisteenä epäselvissä tilanteissa myös muun muassa hallintolain mukaiseen viranomaisneuvontaan sotilaallisen- tai mahdollisen kaksoiskäyttöluonteen omaavan tekoälyratkaisua kehittäväle taholle. Puolustusministeriö katsoo, että käytännössä ainoastaan puolustushallinnolla olisi osaamista tämän tyyppiseen arviointiin ja neuvontaan.

Puolustusministeriö toteaa, että tulevaisuudessa voi tulla tarkasteltavaksi, tulisiko myös sotilaallisen puolustuksellisen ja kansallisen turvallisuuden käyttötarkoituksen tekoälyjärjestelmien valvontavastuista säätää lailla. Toimijariippumattomuuden vuoksi myös näiden järjestelmien kansallinen valvonta voisi olla joiltain osin tarpeellista, jotta sotilaallisen puolustuksellisen ja kansallisen turvallisuuden käyttötarkoituksen tekoälyjärjestelmät eivät jäisi kokonaan viranomaisvalvonnan ulkopuolelle.

Puolustusministeriö huomioi, että aikaisemmassa tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevassa hallituksen esityksessä on tuotu esiin se, että Unionin tietosuojaa koskevat säädökset luovat perustan kestäväälle ja vastuulliselle datankäsittelylle myös silloin, kun data-aineistossa on sekä henkilötietoja että muuta dataa kuin henkilötietoja. Milloin asetuksessa säädettyjen oikeuksien ja velvoitteiden yhteydessä käsitellään henkilötietoja, henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen suojaa, yksityisyyttä ja viestinnän luottamuksellisuutta koskevaa unionin oikeutta.

Puolustusministeriö huomioi lisäksi, että Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan Puolustusvoimien toiminnan erityisluonteesta johtuen EU-tasoisena sääntelynä niin sanottua rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ja sen kansallisesti voimaan saattanutta lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018). Kansallisena ratkaisuna erillissääntely on Puolustusvoimia koskien annettu henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetussa laissa (HEPPU-laki, 332/2019). Muuhun, niin sanottuun tavanomaiseen viranomaistoimintaan Puolustusvoimissa sovelletaan EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta sekä sitä täydentävää lainsäädäntöä.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan saman tai toisen rekisterinpitäjän suorittama käsittely muuhun 1 artiklan 1 kohdassa säädettyyn tarkoitukseen kuin siihen, johon henkilötiedot kerättiin, sallitaan sikäli kuin rekisterinpitäjällä on lupa käsitellä tällaisia henkilötietoja tällaista tarkoitusta varten unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ja käsittely tätä muuta tarkoitusta varten on tarpeellista ja oikeasuhteista unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Rikosasioiden tietosuojalain 5 §:ssä säädetään käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Säännöksen mukaan rekisterinpitäjä saa kerätä henkilötietoja vain tiettyjä nimenomaisia ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä se saa käsitellä niitä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseisen lain 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyä tarkoitusta varten kerättyjä henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin kyseisessä momentissa säädettyyn tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa. Henkilötietoja saa käsitellä 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyyn tarkoitukseen myös yleisen edun mukaista arkistointia taikka tieteellistä, tilastollista tai historiallista tarkoitusta

varten edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia koskevat asianmukaiset suojoitoimenpiteet on toteutettu.

Puolustusministeriö toteaa, että esityksessä olisi olennaista huomioida se, että huolimatta siitä, tuleeko tekoälyasetuksen soveltamisala kysymykseen, henkilötietoja käsiteltäessä tulee edellä mainitut tietosuojasäädökset ottaa huomioon erityisesti sen suhteen, missä tarkoituksessa henkilötietoja käsitellään.

Esitysluonnoksen varsinaisen lakiehdotuksen 26 a §:ssä esitetään säädettäväksi, että esitutkintaviranomaiselle ja suojelupoliisille voidaan antaa lupa käyttää tekoälyasetuksen 3 artiklan 43 kohdassa tarkoitettua jälkikäteistä biometristä etätunnistusjärjestelmää, jos tekoälyasetuksen 26 artiklan 10 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät. Esityksen yleisperusteluissa todetuin osin lupavaatimus koskisi kansallisen toimivaltuussäätelyn perusteella tehtävää jälkikäteistä biometristä etätunnistamista.

Lupamenettelyn alaisella jälkikäteisellä biometrisellä etätunnistamisella tarkoitettaisiin tunnistamisen kohteena olevan henkilön kasvokuvasta tehdyn biometrisen mallin vertaamista laajaan valvontakameratallennemateriaaliin muussa kuin alustavassa tunnistamistarkoituksessa.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös Puolustusvoimat, kuten poliisi, Rajavartiolaitos ja Tullikin toimii tietyissä tapauksissa esitutkintaviranomaisena. Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa on uudistumassa, ja uudessa laissa (89/2025, voimaan 1.12.2025) säädetään Puolustusvoimien Pääesikunnan rikostorjunnasta ja Puolustusvoimien sotilaskurinpitoimenettelyssä käsiteltävien rikosten selvittämisestä. Laissa säädetään lisäksi menettelystä sotilaskurinpitoasiassa, siinä määrättävistä seuraamuksista sekä sotilasoikeudenkäyntimenettelyn aloittamisesta.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lausuttavan esityksen 26 a §:n muotoilu ”esitutkintaviranomaisesta” merkitsisi sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan, että pykälä soveltuisi täten sanamuotonsa perusteella myös Puolustusvoimien toimintaan esitutkintaviranomaisena. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Puolustusvoimien esitutkintaviranomaisen tehtävät rajoittuvat kuitenkin sellaisiin tilanteisiin, jotka liittyvät välittömästi sotilaalliseen maanpuolustukseen. Puolustusministeriö huomioi lisäksi, että tekoälyasetusta ei sovelleta yksinomaan sotilaallisia, puolustuksen tai kansallisen turvallisuuden tarkoitusta varten toimiviin tekoälyjärjestelmiin. Lausuttavana olevassa esityksessä ei ole tästä huolimatta esimerkiksi perusteluissa käsitelty Puolustusvoimien tehtävää esitutkintaviranomaisena. Esitetyn 26 a §:n suhde Puolustusvoimien esitutkintaviranomaistehtävään ja siihen liittyviin biometristen tietojen käyttöön jää täten epäselväksi. Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, että säännöstä muutettaisiin siten, että siitä ilmenisi suoraan, että kyse on muista esitutkintaviranomaisista kuin Puolustusvoimista. Puolustusministeriö pitää kuitenkin välttämättömänä, että pykälän suhdetta lain 1 §:n 2 momenttiin täsmennettäisiin vähintään perusteluissa.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiesityksen 26 a §:ssä mainitaan esitutkintaviranomaisen lisäksi nimenomaisesti Suojelupoliisi. Esityksen perusteluissa ei ole kuitenkaan käsitelty sitä, miksi Suojelupoliisi on pykälässä erikseen mainittu. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan esitetyn 26 a §:n sanamuoto vaikuttaisi viittaavan jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen liittyvän rikosperusteiseen tarpeeseen, mutta esityksen perusteluissa Suojelupoliisin yhteydessä viitattu poliisilain 5 a luvun 35 § säättää tuomioistuinmenettelystä siviilitiedustelussa.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole käsitelty myöskään Puolustusvoimien sotilastiedustelun rikostorjuntaa. Puolustusvoimien sotilastiedustelun rikostorjunta ei ole esitutkintaviranomainen, mutta sen tehtävänä on sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 9 luvun mukainen rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen. Kun uusi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annettu laki astuu voimaan 1.12.2025, on siinä sotilastiedustelun rikostorjunnalle säädetty aiempaa kattavammat toimivaltuudet tehtävissään.

Puolustusvoimien sotilastiedustelun rikostorjunta rajautuisi 26 a §:n sanamuodon perusteella pykälän soveltamisalan ulkopuolelle. Tulkinnanvaraisuutta ja epäselvyyttä lisäävät kuitenkin aiemmin tässä lausunnossa viitatus, tekoälyasetuksen soveltamisalan rajaukset kansallista turvallisuutta ja puolustusta koskien. Lausuttavana olevassa esityksessä ei ole esimerkiksi perusteluissa käsitelty Puolustusvoimien tehtävää sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaalliseen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa ja sen suhdetta lakiesityksen 26 a §:ään ja tekoälyasetukseen. Puolustusministeriö esittää, että esityksen perusteluita täydennettäisiin myös tältä osin.

Hallitusneuvos, lainsäädäntöjohtajana Hanna Nyholm

Esittelijä Tuukka Einola

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi PLM RO Tietohallintoyksikkö
Pääesikunta

VN/31658/2024-PLM-81

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: