

Asia: VN/31658/2024

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit hallituksen esitysluonnoksesta.

Jos organisaationne toimii tekoälyjärjestelmien markkinavalvontaviranomaisena, mitkä ovat näkemyksenne hallituksen esityksen luonnoksen 4.2.7. kappaleeseen ”Tiedonhallinnan muutosvaikutukset” organisaationne koskevan tiedonhallinnan osalta?

Tulli kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa, että Tullin liittymäpintoja tekoälyasetukseen on useita. Tulli on lausunnossaan arvioinut rooliaan markkinavalvontaviranomaisena testiympäristössä, rikostorjunnan osalta tekoälyjärjestelmien käyttäjänä sekä reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen käyttäjänä julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksissa.

Tulli pitää kannatettava niin sanotun horisontaalisen sääntelyn testiympäristön perustamista ja sitä, että sen ylläpidosta vastaisi Liikenne- ja viestintävirasto. Testiympäristössä käsiteltävien tietojen osalta on varmistettava sekä teknisesti että organisatorisesti, ettei niihin pääse käsiksi henkilöt, joilla ei ole perusteita käsitellä tietoja. Sääntelyn testiympäristöön liittyy monia eri toimijoita. Tullin näkemyksen mukaan olisi hyvä, että hallituksen esityksessä olisi avattu eri toimijoiden rooleja tietosuojaan näkökulmasta eritellen erityisesti, ketkä olisivat sääntelyn testiympäristössä käsiteltävien henkilötietojen rekisterinpitäjiä ja ketkä henkilötietojen käsittelijöitä.

Tullin rooli markkinavalvontaviranomaisena testiympäristössä

Lakiehdotuksessa eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta (HE 46/2025 vp) Tullia on esitetty tekoälyasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä valvovaksi markkinavalvontaviranomaiseksi lelujen osalta. Tulli jakaa tämän markkinavalvontaviranomaisen tehtävän Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kanssa lelujen turvallisuudesta annetun lain (1154/2011) 56 §:n mukaisesti. Pykälän mukaan Tulli toimii markkinavalvonnasta ja tuotteiden

vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1020, (markkinavalvonta-asetus), 25–28 artiklassa tarkoitettuna markkinavalvontaviranomaisena lelujen osalta. Lisäksi Tulli valvoo markkinavalvontaviranomaisena lelulain noudattamista toimitettaessa leluja Suomeen Euroopan unionin jäsenmaista Suomessa tapahtuvan tavaraerän purkamisen ja siihen liittyvän varastoinnin yhteydessä. Tullin toimiessa markkinavalvontaviranomaisena sovelletaan tullilain (304/2016) lisäksi markkinavalvontalain 6 ja 7 §:ää, 3 lukua sekä 27–29 §:ää.

Tullin toimivalta on määritelty markkinavalvonta-asetuksen 25-28 artiklassa koskemaan tullimenettelyä luovutus vapaaseen liikkeeseen tuotaessa tavaroita unionin markkinoille kolmannesta maasta. Kun tavarat asetetaan menettelyyn luovutus vapaaseen liikkeeseen, Tulli tarkastaa tuonnin edellytykset. Vapaaseen liikkeeseen luovutus sisältää unionin tullikoodexin (asetus (EU) N:o 952/2013) 201 artiklan mukaiset toimet. Näitä ovat mahdollisten tuontitullien kantaminen, tarvittaessa muiden maksujen kantaminen, kauppapoliittisten toimenpiteiden sekä kieltojen ja rajoitusten soveltaminen sekä tavaroiden tuontia koskevien muiden muodollisuuksien noudattaminen. Tekoälyasetuksen vaatimusten katsotaan sijoittuvan kieltojen ja rajoitusten joukkoon. Asiaa voidaan tarkastella sekä markkinavalvontaviranomaisen että tullimenettelyjen näkökulmista.

Siinä vaiheessa, kun tavara asetetaan menettelyyn luovutus vapaaseen liikkeeseen, Tulli voi markkinavalvontaviranomaisena tarkastaa maahantuotavien lelujen vaatimustenmukaisuuden. Tässä vaiheessa arvioitaisiin siis, täyttääkö lelu ja lelun sisältämä suuririskinen tekoälyjärjestelmä niille asetetut vaatimukset. Kun tavarat esitetään Tullille ja asetetaan menettelyyn vapaaseen liikkeeseen luovutus, on ns. sinisen oppaan (Komission tiedonanto Sininen opas – EU:n tuotesääntöjen täytäntöönpano-opas 2022) mukaan katsottu, että tavarat saatetaan EU:n markkinoille. Lähtökohtaisesti tuotteiden tulee täyttää niille asetetut vaatimukset, kun niitä saatetaan markkinoille. Käytännössä on mahdotonta valvoa lelun sisältävän tekoälyjärjestelmän vaatimustenmukaisuutta ja mahdollistaa samanaikaisesti kyseisen tekoälyjärjestelmän testaaminen tekoälyasetuksessa tarkoitettussa testiympäristössä. Tullin valvonta markkinavalvontaviranomaisena on ennakkollista, muut markkinavalvontaviranomaiset tekevät jälkikäteistä valvontaa jo markkinoilla oleviin tuotteisiin. Markkinavalvontaviranomaisena valvoessaan Tulli ei voi antaa samalla toimijalle ohjausta ja neuvontaa lainsäädännön noudattamisesta testiympäristössä, vaikka nämä toiminnot olisivatkin eriytetty. Tullin mielestä tuontivaiheessa tehtävä tekoällysäädöksen 57 artiklassa tarkoitettu testaus ja kehitystyö tekoälyjärjestelmän sisältävän lelun osalta on jo liian myöhäistä, sillä tavara on jo fyysisesti saapunut EU:n alueelle. Toimijan on huomioitava tuotteiden vaatimustenmukaisuus aiemmassa vaiheessa.

Tulli on arvioinut ehdotusta myös tullimenettelyjen näkökulmasta ja toteaa, että tekoälyasetuksen testiympäristössä testaamiseen osallistuminen vapaaseen liikkeeseen luovutuksen yhteydessä on ongelmallista. Mahdollisia testaamisen mahdollistavia tullimenettelyjä voisivat olla väliaikainen maahantuonti ja/tai sisäinen jalostus. On huomioitava, että Tullilla ei ole näissä tullimenettelyissä toimivaltaa toimia eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta ehdotetun lain mukaisena markkinavalvontaviranomaisena, sillä kyse ei ole markkinavalvonta-asetuksen 25 – 28 artikloissa

tarkoitetusta tullimenettelystä eli luovutuksesta vapaaseen liikkeeseen. Väliaikaisessa maahantuonnissa ja sisäisessä jalostuksessa ei ole myöskään kyse markkinoille saattamisesta.

Lisäksi Tulli toteaa, että lelulain 56 §:n mukaisen sisäliikenteen valvonnan osalta Tullilla ei ole roolia testiympäristössä. Kun erä saapuu Suomeen toisesta Euroopan unionin jäsenmaasta, tekoälyjärjestelmän mahdollinen testaus testiympäristössä on pitänyt tehdä jo lähtömaassa, koska se on jo saatettu markkinoille.

Lakiehdotuksen 11 b §:ssä ehdotetaan, että Liikenne ja viestintävirasto kuulee toimivaltaista markkinavalvontaviranomaista ja 11 c §:ssä ehdotetaan, että markkinavalvontaviranomaiset vastaavat tekoälyasetuksen 57 artiklassa ja 58 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä sääntelyn testiympäristössä sekä markkinavalvontaviranomaiset vastaavat yksittäisten hankkeiden testaukseen liittyvästä käytännön hallinnoinnista, ohjauksesta ja valvonnasta. Tulli katsoo, että Tullin toimivalta vapaaseen liikkeeseen luovutuksen yhteydessä ei ulotu näihin ehdotettuihin tehtäviin. Tulli ehdottaa, että näihin pykäliin lisätään täsmennys ”Tullia lukuun ottamatta”. Selvytyksen vuoksi Tulli toteaa, ettei sille olla ehdottomassa tehtäviä todellisissa olosuhteissa testaamiseen liittyen, koska Tullia ei ole ehdotettu markkinavalvontaviranomaiseksi tekoälysäädöksen liitteessä III tarkoitettujen suuririskisten tekoälyjärjestelmien osalta.

Tullin kommentit rikostorjunnan näkökulmasta

Nykytila ja sen arviointi

Alaotsikon 3.1.8 Henkilötietojen käsittely muihin kuin alkuperäisiin tarkoituksiin alla kuvataan lainvalvontaviranomaisten henkilötietolaeista löytyviä toissijaista käyttöä koskevia säännöksiä (s. 32–33). Tulli tarkentaa, että kyseisissä säännöksissä yksi toissijaisista käyttötarkoituksista on rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen, ei rikosten ennaltaehkäiseminen.

Alaotsikon 3.1.12 Jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen alla kuvataan Tullia koskevaa lainsäädäntöä. Tulli ehdottaa, että sitä koskevaa lainsäädäntöä täydennetään kuulumaan seuraavasti (s. 35–36):

- ”Tätä nykyä asetuksen tarkoittama jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen on käytössä poliisissa ja Tullissa, eli lainsäädäntö mahdollistaa ja sallii jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käytön ja poliisilla sekä Tullilla on siihen tekninen mahdollisuus sekä soveltuva teknologia. Poliisi ja Tulli saavat jälkikäteisessä biometrisessä etätunnistamisessa käytettävää aineistoa oman teknisen valvontansa järjestelmistä tai esitutkinnassa todisteena kerätyistä yritysten, yhteisöjen tai yksityisten kameratallenteista.”
- ”Tullin toimivaltuudesta tekniseen valvontaan säädetään tullilaissa (304/2016) (28 §). Tullilakia sovelletaan tullirikostorjuntaan, jollei rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015, jäljempänä Tullin rikostorjuntalaki) toisin säädetä. Tullin toimivaltuuksista hankkia rikosten selvittämiseksi tarvittavaa tietoa säädetään niin ikään pakkokeinolaisissa ja esitutkintalaisissa sekä Tullin rikostorjuntalaisissa, joka on erityissääntelyä esitutkintalakiin ja pakkokeinolakiin nähden.

Rikostorjunnallisia käyttötarkoituksia varten hankittujen henkilötietojen (ml. biometristen tietojen) käsittelystä säädetään rikosasioiden tietosuojalain lisäksi Tullin henkilötietolaissa. Tullin henkilötietolain 14 §:n 2 momentin mukaan Tullilla on oikeus käsitellä henkilötietoja myös automaattisessa kasvojentunnistuksessa vertaamalla teknisessä valvonnassa saatuja henkilötietoja 8 ja 10 §:n perusteella tallennettuihin henkilötietoihin rikosten ennalta estämiseen, selvittämiseen, paljastamiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvään toimenpiteeseen taikka pakkokeinon käyttöön liittyvää toimenpidettä varten.”

- ”Nykyinen laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sallii 2 luvun 15 §:n mukaisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen, kuten biometristen tietojen käytön silloin, kun se on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Tullin henkilötietolakiin sisältyy vastaava säännös (4 §). Jälkikäteisessä biometrisessä etätunnistamisessa välttämättömyyden perustana on poliisin tarve selvittää asianosaisen henkilön liikkeet rikoksen tekoajankohtana tai sen jälkeen. Vastaavasti poliisilla tai Tullilla voi olla tarve saada tieto tai varmuus epäillyn henkilöllisyydestä löytämällä hänestä parempilaatuinen kuva tallennemassasta. Joissain käyttötapauksissa poliisi tai Tulli voi esimerkiksi tietää tuntemattoman tekijän olleen tietyssä paikassa tai kulkeneen tiettyä reittiä useasti, jolloin ristiin vertaamalla pyritään löytämään oikea henkilö tallennemassasta.”

- ”Rikosasioiden tietosuojalain 6 §:n tarpeellisuusvaatimuksen mukaisesti käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Lisäksi poliisin henkilötietolain 1 luvun 2 §:n mukaisesti henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatetta, jolloin biometristä etätunnistamista ei ole voitu käyttää minkä tahansa rikoksen tai rikkomuksen selvittämiseen. Siksi Poliisihallitus on linjannut, että mm. kasvojen tunnistukseen käytettävää KASTU-järjestelmää saa käyttää vain vankeusuhkaisten tekojen selvittämiseen. Myös Tullin henkilötietolaissa säädetään, että henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava tullilain 6 luvussa säädettyjä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimusta, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta (3.1 §). Myös Tulli on tähän mennessä arvioinut, että automaattista kasvojentunnistusta voidaan käyttää ainoastaan vankeusuhkaisten tullirikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen.”

Tulli ehdottaa alaotsikon 3.2.7 Luvanantamismenettely jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen alle lisättäväksi Tullia koskevan kappaleen poliisin toimintaa koskevan kappaleen jälkeen (s. 44):

- Myös Tullilla on tekninen mahdollisuus sekä soveltuva teknologia jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen. Tulli käyttää jälkikäteistä biometristä etätunnistamista ja käyttäminen on rajattu ainoastaan vankeusuhkaisiin rikoksiin. Tullin suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn rikostorjunnallisiin tarkoituksiin sovelletaan rikosasioiden tietosuojalain lisäksi Tullin henkilötietolakia, joissa asetetaan tiukat vaatimukset henkilötietojen käsittelylle.

Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Alaotsikon Luvanantamismenettely jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen (s. 50–51) alla on kuvattu luvanantamismenettelyn vaikutuksia lainvalvontaviranomaisiin. Tulli huomauttaa, että kyse olisi uudesta menettelystä, joka edellyttäisi henkilöstön kouluttamista, josta aiheutuu kuluja.

Ehdotettu 11 g § Henkilötietojen jatkokäsittely tiettyjen yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi sääntelyn testiympäristössä

Ehdotetussa 11 g §:ssä säädettäisiin henkilötietojen jatkokäsittelystä tiettyjen yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi sääntelyn testiympäristössä. Tulli pitää pykälää tarpeellisenä. Tulli on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että pykälän 3 momentin mukaan sääntelyn testiympäristössä ei saisi käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tullin ei ole toistaiseksi tunnistanut muualla kansallisessa lainsäädännössä säännöksiä, jotka oikeuttaisivat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn sääntelyn testiympäristössä, sillä tekoälysäädöstä täydentäviä säädöksiä ollaan vasta antamassa ja HE-luonnoksessakin on erikseen todettu, että PTR-viranomaisten henkilötietolait on annettu ennen tekoälyasetuksen voimaantuloa eikä ole täyttä varmuutta, onko edellä viitattuun suunnittelu-, kehittämis- ja koulutustoimintaan tarkoitettu sisältyvän myös tekoälyjärjestelmien käyttöä. Tulli pitää ehdotettua rajausta haastavana, sillä se rajaisi sääntelyn testiympäristön käyttömahdollisuuksia merkittävästi Tullin kaltaiselta toimijalta, jonka toiminnassa käsitellään myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kun muualla säätämisestä ei ole varmuutta. Jos viittauksella muualle lainsäädäntöön tarkoitetaan kuitenkin esimerkiksi Tullin henkilötietolain 4 §:n kaltaista säännöstä, jonka mukaan Tulli saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä, tulisi tämän käydä selkeästi ilmi perusteluista. Tulli ehdottaa harkittavaksi, että myös 11 g §:n 3 momentissa lähtökohtaisen kiellon sijaan käsittely sidottaisiin välttämättömyyden vaatimukseen.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädetään, että pykälän 1 momentissa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan, mitä rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään. Sääntelyn testiympäristössä käyttötarkoituksena on tekoälyjärjestelmien kehittäminen, kouluttaminen ja testaaminen. Lähtökohtaisesti erilaisten järjestelmien kehittäminen, kouluttaminen ja testaaminen lienee tietosuojalainsäädännön näkökulmasta tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen tietosuojalain alaista käsittelyä. Siksi olisikin hyvä, että pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa vielä tarkennettaisiin, sovelletaanko tähän käsittelyyn rikosasioiden tietosuojalakia vai pitääkö käsittelyssä noudattaa rikosasioiden tietosuojalain vaatimuksia. On hyvä huomata, että rikosasioiden tietosuojalaki sisältää paikoin yleistä tietosuoja-asetusta tiukempia säännöksiä henkilötietojen käsittelystä, esimerkiksi henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin yksityisille vastaanottajille.

11 h § Todellisissa olosuhteissa testaaminen sääntelyn testiympäristön ulkopuolella

Tekoälyasetuksen 60 artiklan 4(b) kohdan mukaan yhtenä edellytyksenä tosielämän olosuhteissa tapahtuvalle testauksessa on, että sen jäsenvaltion markkinavalvontaviranomainen, jossa tosielämän

olosuhteissa tapahtuvaa testausta on määrä toteuttaa, on hyväksynyt tosielämän olosuhteissa tapahtuvan testauksen ja tosielämän olosuhteissa tapahtuvaa testausta koskevan suunnitelman; jos markkinavalvontaviranomainen ei ole antanut vastausta 30 päivän kuluessa, tosielämän olosuhteissa suoritettava testaus ja todellisissa olosuhteissa toteutettava testausuunnitelma on katsottava hyväksytyiksi; jos kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä hiljaisesta hyväksymisestä, testaukseen tosielämän olosuhteissa tarvitaan edelleen lupa. Ehdotuksessa on käytetty kohdan sallimaa kansallista liikkumavaraa ja 11 h §:ssä säädettäisiin, että viranomaiselta edellytettäisiin nimenomaista hyväksyntää suunnitelmaa. Tulli ehdottaa harkittavaksi, että pykälää täydennettäisiin säätämällä määräaika, jossa markkinavalvontaviranomaisen tulisi tehdä pykälässä tarkoitettu hyväksymispäätös, tai tällainen säännös annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Tämä toisi selkeyttä ja varmuutta prosessiin. Artiklassa säädetään lähtökohtaisesti 30 päivän määräajasta, joten Tullin näkemyksen mukaan lähtökohtainen käsittelyaika voisi olla 30 päivää. Jos tämän määräajan katsotaan jo seuraavan suoraan tekoälysäädöksen säännöksestä, olisi tämä hyvä todeta pykälän perusteluissa.

Tullin näkemyksen mukaan todellisissa olosuhteissa tapahtuvan testaamisen osalta perusteluissa olisi vielä hyvä täsmentää, kumman tietosuojan yleissäädöksen soveltamisen alaisesta käsittelystä on kyse: EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen tietosuojalain vai rikosasioiden tietosuojalain alaisesta käsittelystä. On hyvä huomata, että rikosasioiden tietosuojalaki sisältää paikoin yleistä tietosuoja-asetusta tiukempia säännöksiä henkilötietojen käsittelystä, esimerkiksi henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin yksityisille vastaanottajille.

26 a § Luvanvarainen jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen

Tulli ehdottaa pykälän perusteluissa olevaa Tullia koskevaa lainsäädäntöä tarkistettavaksi kuulumaan seuraavasti (s. 84):

- ”Tullin toimivaltuudesta tekniseen valvontaan säädetään tullilaissa (28 §). Tullilakia sovelletaan tullirikostorjuntaan, jollei Tullin rikostorjuntalaissa toisin säädetä. Tullin toimivaltuuksista hankkia rikosten selvittämiseksi tarvittavaa tietoa säädetään niin ikään pakkokeinolaissa ja esitutkintalaissa sekä Tullin rikostorjuntalaissa. Rikostorjunnallisia käyttötarkoituksia varten hankittujen henkilötietojen (ml. biometrinen tieto) käsittelystä säädetään rikosasioiden tietosuojalain lisäksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa.”

Tulli ehdottaa, että pykälän 1 momenttiin täydennettäisiin niiltä osin, mihin käsittelytarkoituksiin lupamenettely soveltuu. Muutoin sallitut käsittelytarkoitukset jäävät epäselviksi asetuksen 26 artiklan 10 kohdan ja sitä täydentävän 26 b §:n pykälän nojalla, sillä edellä mainitussa artiklassa määritellään selkeästi ainoastaan käyttötapaukset, ei käsittelytarkoituksia. Tällaisessa lupamenettelyssä käsitellään henkilötietoja, joten käyttötarkoitukset on tietosuojalainsäädännön käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta tärkeä määritellä. Nykyisellä artiklan ja pykälän sanamuotoja voidaan tulkita niin, että lupamenettely soveltuu ainoastaan rikosten selvittämiseen ja ennalta estäminen ja paljastaminen ovat sallittua ilman lupamenettelyä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että asian tuomioistuinkäsittelyssä noudatetaan soveltuvin osin, mitä pakkokeinolain (806/2011) 3 luvun 1, 3, 8 ja 10 §:ssä säädetään vangitsemisasian käsittelystä. Samoihin pakkokeinolain säännöksiin viitataan myös salaisten pakkokeinojen menettelyä tuomioistuimessa koskevassa pakkokeinolain 10 luvun 43 §:ssä ja salaisen tiedonhankinnan menettelyä tuomioistuimessa koskevassa TRT-lain 3 luvun 44 §:ssä. Tullin näkemyksen mukaan jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käytössä olisikin kyse juuri salaisiin pakkokeinoin ja salaisiin tiedonhankintaan vertautuvasta toimenpiteestä, mikä pitäisi tuoda myös perusteluissa erikseen esiin. Ehdotuksessa tulisi lisäksi pykälätasolla säätää jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käyttöön liittyen ainakin ilmaisukiellosta, toimenpiteen käytön ilmoittamisesta ja asianosaisjulkisuuden rajoittamisesta eräissä tapauksissa samalla tavalla, kuin pakkokeinolain 10 luvun 49 §:ssä, 60 §:ssä ja 62 §:ssä ja TRT-lain 3 luvun 47 §:ssä, 57 §:ssä ja 59 §:ssä on tehty, ja mahdollisesti muistakin salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa koskevista yhteisistä säännöksistä. Toinen vaihtoehto olisi, että ehdotetussa 26 a §:ssä viitattaisiin pakkokeinolain ja TRT-lain salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa koskeviin yhteisiin säännöksiin.

Lisäksi Tulli katsoo, että tuomioistuinkäsittelyn julkisuus tulisi määräytyä samalla tavalla kuin salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen kohdalla, jolloin ainakin oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007, YTJulkL) pakkokeinoasioiden julkisuutta koskevaa 16 §:ä ja asianosaisen oikeutta tiedonsaantiin koskevaa 12 §:ä tulisi muuttaa. Jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisjärjestelmän käyttö tulisi lisätä YTJulkL:n 16 §:n 4 momentin ensimmäiseen virkkeeseen, jolloin julkisuus määräytyisi samoin kuin salaisten pakkokeinojen. Samoin YTJulkL:n 12 §:n 2 momentin 3 kohtaa tulisi muuttaa siten, että siinä viitattaisiin jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen. Jos jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käytön lupamenettelyn katsottaisiin olevan tuomioistuimessa julkista tai asianosaisjulkista, johtaisi tämä siihen, että käytännössä etätunnistamisen käyttö ei olisi mahdollista rikostorjunta vaarantamatta.

Ehdotetussa 26 a §:ssä viitattaisiin pakkokeinolain 3 luvun 1 §:ään. Pykälän nojalla on annettu vangitsemisasioiden ja muiden kiireellisten asioiden käsittelystä käräjäoikeuksissa eräissä tapauksissa annettu oikeusministeriön asetus (953/2013). Tulli katsoo, että asetuksessa säädettyä päivystysjärjestelyä kiireellisissä tapauksissa tulee soveltaa myös jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen luvanantamismenettelyssä. Oikeusministeriön asetusta tulisi täydentää siten, että soveltamisalaa koskevaan 1 §:n 1 kohtaan lisättäisiin jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen.

Tulli pitää tarpeellisena, että pykälän 2 momentissa on säädetty menettelystä kiireellisissä tilanteissa.

Reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksissa

Tekoällysäädöksen 5 artiklassa säädetään kielletyistä tekoälyyn liittyvistä käytännöistä. Artiklan 1(h) kohdan mukaan reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttö julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksessa on lähtökohtaisesti kiellettyä. Se on kuitenkin sallittua, jos ja siltä osin, kuin se on ehdottoman välttämätöntä jonkin alakohdassa erikseen mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Yksi näistä tavoitteista on rikoksesta epäillyn henkilön paikantaminen tai tunnistaminen tekoällysäädöksen liitteessä II tarkoitettujen rikosten tutkintaa tai syytteenpanoa tai rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanoa varten ja joista voi asianomaisessa jäsenvaltiossa seurata vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäisaika on vähintään neljä vuotta. Reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttö jäsenvaltioissa edellyttää kansallista lainsäädäntöä.

Tullin teknisestä valvonnasta säädetään tullilaissa ja Tullin henkilötietolaissa. Tullilain 28 §:ssä säädetään, mitä teknisellä valvonnalla tarkoitetaan ja missä ja miten Tullilla on oikeus suorittaa teknistä valvontaa. Tullin henkilötietolain 14 §:ssä puolestaan säädetään teknisessä valvonnassa saatujen henkilötietojen käsittelystä. Tullin henkilötietolain 14 §:n 2 momentin mukaan Tullilla on oikeus käsitellä henkilötietoja myös automaattisessa kasvojentunnistuksessa vertaamalla teknisessä valvonnassa saatuja henkilötietoja 8 ja 10 §:n perusteella tallennettuihin henkilötietoihin rikosten ennalta estämiseen, selvittämiseen, paljastamiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvään toimenpiteeseen taikka pakkokeinon käyttöön liittyvää toimenpidettä varten. Pykälissä ei erotella reaaliaikaista ja biometristä etätunnistamista. Molemmat pykälät on annettu ennen tekoällysäädöstä, eikä Tulli ole katsonut niiden täyttävän niitä vaatimuksia, joita tekoällysäädöksessä kansalliselle reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen sääntelylle asetetaan.

Ennen tekoälyasetuksen voimaantuloa Tullilla oli kansallisessa lainsäädännössä oikeus asetuksen tarkoittamaan reaaliaikaiseen biometriseen etätunnistamiseen julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksissa. Lisäksi Tullilla on siihen tekninen valmius.

Tullin näkemyksen mukaan reaaliaikaisesta biometrisestä etätunnistamisesta tulisi säätää kansallisella lailla, koska tekoälyasetuksen 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan h alakohta kieltää julkisissa tiloissa tehtävän reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen lainvalvontatarkoituksissa ilman, että sen käytöstä on erikseen säädetty kansallisen liikkumavaran puitteissa. Lisäksi 5 artiklan 3 kohta tuo mukanaan luvanantamismenettelyn, joka tulee huomioida kansallisessa lainsäädännössä.

Asetuksen voimaan tultua lainsäädännöllinen tila on kaventanut Tullin toimivaltuuksia, sillä Tullin nykyisen henkilötietolain säännös automaattisesta

kasvojentunnistuksesta ei ole tarkkuudeltaan ja täsmällisyydeltään riittävä asetuksessa tarkoitetun kansallisen liikkumavaran säätämiseksi. Lisäksi asetuksen tarkoittamaa luvan myöntävää viranomaista ei ole määritelty kuten ei myöskään vaatimuksen tai päätöksen sisältöä. Tämä on jo johtanut tilanteeseen, jossa asetuksen tarkoittama julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksissa tehtävä reaaliaikainen biometrisen etätunnistaminen on olemassa olevista toimivaltuuksista

huolimatta Tullille kiellettyä. Toimivallan kaventaminen heikentää Suomen sisäistä turvallisuutta sekä rikoksen uhrin asemaa.

Nykytila osoittaa, että Tullilla on jo nyt asetuksen tarkoittamaan julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksissa tehtävään reaaliaikaiseen biometriseen etätunnistamiseen tekninen valmius. Tullin henkilötietolaki ja rikosasioiden tietosuojalaki asettavat tiukat vaatimukset tietojen käsittelylle. Lisäksi Tulli noudattaa henkilötietojen käsittelyssä 6 luvussa säädettyjä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimusta, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, mikä turvaa henkilötietojen käsittelyä rekisteröidyn kannalta.

Lähtökohtaisesti kameravalvonnan tuottamat tiedot ovat aina henkilötietoja, jos henkilö on niistä kuvan tai äänen perusteella tunnistettavissa joko suoraan tai välillisesti. Tekoälyn avulla järjestelmistä pyritään tekemään vielä entisestään proaktiivisempaa, jolloin tapahtumiin reagointi olisi nopeampaa.

Etenkin rikostapauksissa, joissa Tulli kerää materiaalia omista järjestelmistään, työn keskeinen tarkoitus on rikoksesta epäillyn henkilön tunnistaminen sekä rikosvastuun täyttyminen. Näissä tapauksissa käytännössä Tullilla on käytettävissään varsin merkittävä määrä tietoa tapauksesta ja biometrinen tunnistaminen käytännössä tukee ja tehostaa tunnistus ja tavoittamistyötä, joka muissa tapauksissa syö merkittävän määrän henkilöstöresursseja ja tuottaa kustannuksia. Löytämällä nopeasti epäilty henkilö suuresta joukosta muita henkilöitä, pystytään häneen kohdistamaan tarvittavat jatkotoimet rikosvastuun toteutumiseksi.

Reaaliaikainen biometrinen etätunnistaminen julkisessa tilassa lainvalvontatarkoituksissa kohdistuu Tullin teknisen valvonnan tavoin suureen joukkoon ihmisiä. Erityistä siinä on tietyn tai tiettyjen henkilöiden liikkeiden selvittäminen ja tunnistamistarkoitus datamassasta. Tunnistaminen perustuu henkilön kasvokuvasta järjestelmän avulla luotuun biometriseen malliin, jolle lähdekuvan avulla etsitään vastaavuuksia reaaliaikaisesta kuvavirrasta. Lähdekuvan avulla esiin seulotetut ehdokkaat ovat aina suuntaa antavia, eikä vertailutulos olisi koskaan henkilöllisyyden täydellä varmuudella osoittava tunnistus. Lopullisen päätöksen tuloksesta ja jatkotoimenpiteistä tekee aina virkamies eli luonnollinen henkilö.

Tulli ehdottaakin hallituksen esitystä täydennettäväksi siten, että siinä ehdotettaisiin säännökset reaaliaikaisten biometrinen etätunnistamisjärjestelmien käytöstä julkisissa tiloissa rikosten selvittämiseksi. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin (esimerkiksi 26 b §) Tullin oikeudesta julkisissa tiloissa rikosten selvittämiseksi tehtävästä reaaliaikaisesta biometrisestä etätunnistamisesta sekä siihen liittyvästä lupamenettelystä.

Pykälän lisäämisen myötä nykytilan kuvaukseen ja arviointiin sekä säännöskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin vastaavat kohdat. Lisäämisen on tunnistettu aiheuttavan mahdollisesti myös muita pieniä täydennystarpeita muualle hallituksen esitykseen.

Tullissa on jo laadittu alustavaa luonnosta tässä lausunnossa ehdotetusta uudesta pykälästä sekä sen säännöskohtaisista perusteluista, nykytilan kuvauksesta ja arvioinnista.

Tulli on mielellään mukana valmistelemassa säännöksiä sekä reaaliaikaisen että jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen osalta.

Etelämäki Suvi
Tulli.fi