

Rajavartiolaitoksen esikunta
Oikeudellinen osasto

03.06.2025

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 25.04.2025, VN/31658/2024

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Rajavartiolaitoksen esikunnalta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Esityksen tavoitteena on antaa täydentävät kansalliset säännökset EU:n tekoälyasetuksen ((EU) 2024/1689) täytäntöönpanemiseksi. Esityksessä ehdotetaan sääntelyä tekoälyn sääntelyn testiympäristön perustamisesta kansallisesti sekä siihen liittyvistä viranomaistehävistä ja menettelyistä. Esityksessä mahdollistettaisiin henkilötietojen jatkokäsittely tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi, kouluttamiseksi ja testaamiseksi sääntelyn testiympäristön yhteydessä lainvalvontaviranomaisen toiminnassa. Lisäksi esityksessä säädettäisiin luvantamismenettelystä koskien jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käyttöä lainvalvontaviranomaisten toiminnassa.

Henkilötietojen jatkokäsittely tekoälyn sääntelyn testiympäristössä

Esitykseen sisältyy sääntely uudesta henkilötietojen jatkokäsittelyperusteesta, jonka tarkoituksena on mahdollistaa henkilötietojen jatkokäsittely tekoälyjärjestelmien kehittämiseksi, kouluttamiseksi ja testaamiseksi sääntelyn testiympäristön yhteydessä lainvalvontaviranomaisten toiminnassa. Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa käydään läpi ehdotettavan uuden sääntelyn tarpeellisuutta ja sen suhdetta esitutkintaviranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevaan lain-säädäntöön. Läpikäynnin johtopäätöksenä todetaan, että kyseinen sääntely on annettu ennen tekoälyasetuksen voimaantuloa eikä ole täyttä varmuutta siitä, voidaanko sääntelyssä tarkoitettuun suunnittelu-, kehittämis- ja koulutustoimintaan katsoa sisältyvän myös tekoälyjärjestelmien käyttöä.

Rajavartiolaitoksen esikunta katsoo oman toimialansa osalta, että henkilötietojen toisiokäyttöä käsittelevän henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 16 §:n 2 momentti mahdollistaa lakisääteisten tehtävien yhteydessä kerättyjen henkilötietojen toisiokäytön tekoälyn kehittämiseen ja kouluttamiseen tietyissä käyttötapauksissa. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää erillisen henkilötietojen jatkokäsittelyperusteen säätämistä sääntelyn testiympäristössä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta kuitenkin perusteltuna siksi, että sääntelyn testiympäristöön ja sen puitteissa toteutettavaan tekoälyjärjes-

telmien kehittämis-, kouluttamis- ja testaamistoimintaan voidaan katsoa hallituksen esitysluonnoksessa todetusti liittyvän erityisiä piirteitä ja riskejä.

Jälkikäteistä biometristä etätunnistamista koskeva lupamenettely

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä myös luvanantamismenettelystä koskien jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käyttöä lainvalvontaviranomaisten toiminnassa. Rajavartiolaitoksella ei tällä hetkellä ole käytössä jälkikäteiseen biometrisen etätunnistamisen mahdollistavaa teknologiaa, mutta Rajavartiolaitoksen oma toimialakohtainen lainsäädäntö sisältää toimivaltuussäännökset kyseisen teknologian käyttöön. Rajavartiolain (578/2005) 29 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus suorittaa teknistä valvontaa valtakunnanrajan läheisyydessä, merialueella, meren rannikolla, ilmatilassa, rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä sekä Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella ja sen välittömässä läheisyydessä rajavalvonnan suorittamiseksi, rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi, Rajavartiolaitokselle säädetyn valvontatehtävän suorittamiseksi ja Rajavartiolaitoksen toiminnan suojaamiseksi. Teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa kulkuneuvoihin, kulkuneuvon kuljettajiin, jalankulkijoihin tai yleisöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista.

Teknisessä valvonnassa kertyvän kuvan ja äänen käyttäminen esimerkiksi jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen on mahdollistettu rajavartiolain 31 §:ssä, jossa säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta käyttää rajanylityspaikalla teknisessä valvonnassa kertyvää kuvaa ja ääntä henkilöiden automaattiseen tunnistamiseen toimivaltaisten viranomaisten antaman etsintäkuulutuksen mukaan haastettavien, kiinniotettavien, pidätettävien, säilöön otettavien, vangittavien tai viranomaisten seurantaan otettavien henkilöiden tunnistamiseksi. Pykälä koskee nimenomaisesti vain rajanylityspaikalla kertyneen teknisen valvonnan kuvan ja äänen hyödyntämistä. Rajanylityspaikkoja ovat rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (901/2006) säädetty lentokentät, satamat, merivartioasemat ja maarajan rajanylityspaikat. Käytännössä rajanylityspaikalla tarkoitetaan maantieteellisesti hyvinkin laajaa aluetta. Esimerkiksi maarajan rajanylityspaikoilla rajanylityspaikan alueeseen katsotaan kuuluvan raja-asemarakennus tai muu rajanylitysliikenteen valvontaan ja rajatarkastuksiin käytettävä maa- tai ratapiha-alue sekä sieltä valtakunnan rajalle johtava tie- tai rautatiealue.

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 15 a §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta käsitellä henkilötietoja rajavartiolain 29 §:ssä tarkoitetun teknisen valvonnan suorittamiseksi. Jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen edellyttää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien biometrinen tietojen käsittelyä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten biometrisiä tietoja, voidaan henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain

4 §:n mukaan käsitellä vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää asetuksen edellyttämästä lupamenettelystä säättämistä tärkeänä, jotta jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen on myös Rajavartiolaitokselle mahdollista siinä vaiheessa, kun Rajavartiolaitoksella on kyseisen toiminnan mahdollistava teknologia käytössään. Teknistä valvontaa ja jälkikäteistä biometristä etätunnistamista koskevien toimivaltuuksien riittävyttä voisi olla tarpeen tarkastella yhteisesti kaikkien toimivaltuutta mahdollisesti käyttävien lainvalvontaviranomaisten osalta.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että riittävän perusoikeussuojan takaamiseksi jälkikäteistä biometristä etätunnistamista koskeva luvanantamismenettely tulisi tuomioistuinten hoidettavaksi. Esitysluonnoksen vaikutustenarviointia koskevassa osuudessa arvioidaan, että lupamenettelyllä olisi vain vähäisiä vaikutuksia tuomioistuimen työmäärään eikä etätunnistamiseen liittyvästä lupamenettelystä katsota aiheutuvan kohtuutonta viivästystä tunnistamisen käyttöön vallitsevassa tilanteessa.

Rajavartiolaitoksen esikunta kiinnittää huomiota siihen, että jälkikäteistä biometristä etätunnistamista koskevan lupamenettelyn vaikutuksia on arvioitu esitysluonnoksessa ainoastaan poliisin nykyisten käyttötarpeiden kautta. Vaikutustenarvioinnissa ei ole esitetty arviota tulevien lupamenettelyiden määrästä teknologian tullessa laajamittaisesti kaikkien esitutkintaviranomaisten käyttöön. Rajavartiolaitoksen osalta mahdollisten lupahakemusten määrää on haastavaa arvioida, koska kyse on uudesta teknologiasta, josta ei ole vielä käyttökokemuksia.

Rajavartiolaitoksen esikunta kiinnittää huomiota myös siihen, että nykyinen EU-oikeudellinen kehitys on johtamassa tilanteeseen, jossa monet aikaisemmin esitutkintaviranomaisten itse tekemät päätökset ovat jatkossa tulossa tuomioistuinkontrollin piiriin. Tällä hetkellä lausunnolla tai valmistelussa on monta hallituksen esitystä ja lakihanketta, joiden osalta on suunnitelmissa, että esitutkintaviranomaisten olisi tulevaisuudessa haettava lupaa tuomioistuimesta ja joissa asia tulisi käsitellä kiireellisesti. Vaikka jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen lupahakemusten määrä voidaan arvioida huomattavasti vähäisemmäksi, kuin vaikkapa laite-etsintään vaadittavien lupien, olisi valmistelussa syytä huomioida myös edellä mainitun kehityksen kokonaisvaikutukset tuomioistuinten edellytyksiin ratkaista jälkikäteistä biometristä etätunnistamista koskeva lupahakemus esitetyn pykälän 2 momentissa todetusti kiireellisenä.

Lisäksi Rajavartiolaitoksen esikunta huomauttaa, että Ahvenanmaan asemaa on jälkikäteistä biometristä etätunnistamista koskevan luvanantamismenettelyn yhteydessä kuvailtu etupäässä poliisin näkökulmasta. Nykyisellään esitysluonnoksessa käytetyn muotoilun voidaan katsoa antavan osin harhaanjohtavan kuvan Rajavartiolaitoksen toiminnasta Ahvenanmaalla. Rajavartiolaitoksen esikunta toteaa, että Rajavartiolaitosta koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan itsehallinto-

lain (1144/1991) 27 §:n 1 momentin 34 kohdan mukaisesti valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Esimerkiksi rajavartiolain ja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) toimivaltuussäännökset ovat voimassa koko valtakunnassa. Lisäksi eräitä maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita on siirretty Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaalla annetulla tasavallan presidentin asetuksella (255/2024) Rajavartiolaitoksen hoidettavaksi.

Muita huomioita

Tekoälyasetuksen 5 artiklassa säädetään kielletyistä tekoälyyn liittyvistä käytännöistä ja sallitaan lainvalvontatarkoituksessa tapahtuva reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen käyttö julkisissa tiloissa vain tietyissä asetuksessa säädettyissä käyttötapauksissa silloin, kun jäsenvaltio on nimenomaisesti kansallisesti päättänyt, miltä osin se ottaa tekoälyasetuksen 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan h alakohdassa kuvatun liikkumavaran käyttöön ja vahvistanut kansallisessa lainsäädännössään tarvittavat yksityiskohtaiset säännökset julkisessa tilassa tapahtuvan reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen lupien pyytämistä, myöntämistä ja käyttöä sekä niihin liittyvää valvontaa ja raportointia varten.

Rajavartiolain 31 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus myös reaaliaikaiseen biometrisen etätunnistamisen käyttöön pykälässä säädetyllä käyttöalalla. Nykyisellään pykälän käyttöala ei täysin vastaa asetuksen käyttöalaa, sillä pykälässä säädettyyn rajanylityspaikkaan sisältyy niin julkista kuin ei-julkistakin tilaa, ja nykyinen toimivaltuuspykälä edellyttää myös asiallisen käyttöalansa osalta tarkempaa tarkastelua, kun on selvillä, miltä osin Suomi kansallisesti haluaa käyttää edellä todettua liikkumavaraa. Käyttöalan lisäksi tekoälyasetuksen voimaantultua Rajavartiolaitos ei voi käyttää rajavartiolain 31 §:n toimivaltuutta myöskään sen vuoksi, että asetuksen mukaisesta luvan myöntävästä viranomaisesta ja luvan myöntämisestä koskevien vaatimuksista tai päätöksen sisällöstä ei ole säädetty kansallisesti.

Nyt lausunnolla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa käsitellään vain jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen lupamenettelyä. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää perusteltuna, että myös reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen käyttöä niin julkisissa kuin muissa kuin julkisissa tiloissa tarkasteltaisiin myöhemmin tekoälyasetuksen kansallisen toimeenpanon yhteydessä. Tekoälyasetus ottaa selkeästi kantaa vain julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksissa tapahtuvan reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen lupamenettelystä säätämiseen. Asetuksen kansallisessa täytäntöönpanossa olisi syytä varmistaa, että muuta, kuin julkisissa tiloissa tapahtuvaa reaaliaikaista biometristä etätunnistusta voidaan hyödyntää asetuksen poikkeuksen mukaisesti. Reaaliaikaisesta biometrisestä etätunnistamisesta tulisi säätää yhdenmukaisesti kaikkien toimivaltuutta mahdollisesti käyttävien lainvalvontaviranomaisten osalta.

Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö
Kontra-amiraali

Tom Hanén

Ylitarkastaja

Emilia Välimaa

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Rajavartiolaitos 03.06.2025 klo 09:49.
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

JAKELU Työ- ja elinkeinoministeriön kirjaamo

TIEDOKSI RVLE Oikeudellinen osasto
RVLE Teknillinen osasto
RVLE Raja- ja meriosasto