

19.5.2025

441/01.04.01.03/2025

Työ- ja elinkeinoministeriö

VN/31658/2024

Suojelupoliisin lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi

Lausunnolla olevalla esityksellä säädettäisiin kansallisesta lainsäädännöstä tekoälyasetuksen täydentämiseksi. Suojelupoliisin kannalta keskeinen ehdotus liittyy luvan antamismenettelyyn koskien jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käyttöä lainvalvontaviranomaisten toiminnassa.

Tekoälyasetusta koskien on Suojelupoliisin kannalta oleellista asetuksen 2 artiklassa säädetyt poikkeukset tekoälyasetuksen soveltamisalaan. Artiklan 3 kohdan mukaan asetusta ei lainkaan sovelleta aloihin, jotka eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan eikä se missään tapauksessa vaikuta kansalliseen turvallisuuteen liittyvään jäsenvaltioiden toimivaltaan riippumatta siitä, minkä tyyppisiä tahoja jäsenvaltiot ovat valtuuttaneet suorittamaan näihin toimivaltuuksiin liittyviä tehtäviä. Tämä tarkoittaa sitä, että tekoälyasetuksen estämättä tai rajoittamatta voidaan kansallisesti säätää toimivaltuuksista kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tekoälyasetuksen asettamat rajoitukset eivät siten koske kansallisen turvallisuuden suojaamista.

Suojelupoliisi toteaa jälkikäteistä biometristä etätunnistamista koskevan sääntelyehdotuksen osalta yleisesti, että poliisin toimivaltuuksista tulisi aina ensisijaisesti säätää poliisin omassa lainsäädännössä. Poliisin yleistöimivaltuuksista säädetään poliisilaissa (872/2011) ja henkilötietojen käsittelystä laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019). Poliisin kaikkien toimivaltuuksien keskittäminen poliisin omaan sääntelyyn helpottaa niiden noudattamista, edistää poliisin toimien laillisuusvalvontaa ja sääntelyn löytämistä ylipäänsä. Kun nyt ehdotetaan toimivaltuudesta säätämistä muualle kuin poliisilakiin, tulisi sen suhde poliisin muuhun toimivaltuussääntelyyn huomioida ja selventää vähintään perusteluissa. Esimerkiksi perusteluissa tulisi vielä selventää, että esimerkiksi poliisilain 1 luvun yleiset säännökset tulevat sovellettavaksi myös tämän sääntelyn yhteydessä ja muun ohella, että käsitellyistä henkilötiedoista säädetään poliisin henkilötietolaissa. Jotta poliisin on ylipäänsä mahdollista soveltaa tätä nimenomaista sääntelyä, pitää poliisin olla erikseen tietoinen sen olemassaolosta, kun se ei ole muun poliisin toimivaltuussääntelyn yhteydessä. Poliisin osalta olisi siten ollut selkeämpää lisätä tämä toimivaltuus poliisilakiin esimerkiksi ottamalla kyseinen laki muutettavaksi tämän esityksen liitelakina. Muiden lainvalvontaviranomaisten kohdalla olisi tullut toimia samoin eli ottaa

kyseinen luvanantomenettely osaksi niiden omaa toimivaltuussääntelyä. Vaikka sääntelyä kutsutaan luvanvaraiseksi jälkikäteiseksi biometriseksi etätunnistamiseksi ja sen keskiössä on lupamenettelystä säätäminen, niin kyse on kuitenkin lainvalvontaviranomaisten toimivaltuudesta.

Suojelupoliisi toteaa, että ehdotettu sääntely on lisätty ehdotukseen ja tekoälyjärjestelmien valvonnasta annettuun lakiin hyvin kiireisellä aikataululla. Valmistelua ei siten ole voitu tehdä kaikilta osin riittävän huolellisesti ja kaikki näkökulmat huomioiden.

Asetus edellyttää luvan pyytämistä riippumattomalta taholta eli oikeusviranomaiselta tai hallinnolliselta viranomaiselta. Valmistelussa olisi Suojelupoliisin näkemyksen mukaan tullut arvioida ja harkita vaihtoehtoina myös muita luvanantamistahoja kuin tuomioistuinta. Samoin esityksestä puuttuu kokonaan kansainvälinen vertailu etätunnistamisen osalta. Kansainvälisen vertailun perusteella olisi pystytty tekemään selkoa siitä, miten muut valtiot ovat luvanantamistahoasian ratkaisseet. Nyt esityksestä ei ilmene sitä, että ovatko muut valtiot päätyneet niin ikään asettamaan tuomioistuimen kyseiseksi luvanantajaksi vai onko muissa valtioissa päädytty hallinnollisesti kevyempiin ratkaisuihin. Suojelupoliisi katsoo, että sekä kansallinen sääntely että tekoälyasetuksen asettamat edellytykset olisivat mahdollistaneet laajemman harkinnan toimivaltaisesta viranomaisesta luvan myöntämisen osalta. Suomessa sellaisen poliisin toimivaltuuksien päättämisestä, jotka puuttuvat yksityisyyteen vähän tai rajallisesti, on voimassa olevassa toimivaltuussääntelyssä säännelty muulla hyväksyttävällä tavalla kuin alistamalla ne tuomioistuimelle. Kansallisessa sääntelyssä tulisikin ensisijaisesti pyrkiä noudattamaan Suomessa jo olemassa olevia menettelyjä, jos ne täyttävät EU-asetuksen edellytykset, eikä esittää raskainta mahdollista vaihtoehtoa. Jälkikäteisessä biometrisessä etätunnistamisessa on käytännössä kyse vain kahden jo poliisilla olevan tiedon vertailemisesta.

Mitä tulee ehdotetun etätunnistamista koskevan sääntelyn sisältöön eli lain 26 a §:ään, niin Suojelupoliisi katsoo, että sääntelystä olisi tullut tehdä tarkkarajaisempi ja selkeämpi, jotta lainvalvontaviranomaiselle on pelkästään tätä sääntelyä lukemalla selvää, mitä poliisin tehtäviä se koskee ja miltä osin. Sama huomio koskee tuomioistuimen asiassa antamaa lupaa eli nyt kun ehdotetusta pykälästä puuttuu kokonaan toimivaltuuden myöntämisen edellytykset, niin tuomioistuimella ei ole käytännössä edellytyksiä ottaa luvanmyöntämiseen kantaa tai arvioida myöntämisen edellytyksiä, kun niistä ei kerran ole säädetty. Sääntelyn selkeys on myös poliisin oikeusturvaan liittyvä keskeinen asia, koska sääntelyn olisi oltava siinä määrin yksiselitteistä, että poliisi tietää sitä noudattamalla toimivansa lainmukaisesti. Suora viittaus tekoälyasetukseen ei vaikuttaisi olevan riittävän tarkkarajainen tapa säännellä luvanantamismenettelyä ja sen soveltamisalasta.

Viitattu tekoälyasetuksen 26 artiklan 10 kohta kuuluu mm.:

”Rikoksesta epäillyn tai tuomitun henkilön kohdennettua etsintää koskevan tutkinnan yhteydessä suuririskisen tekoälyjärjestelmän, joka on tarkoitettu käytettäväksi jälkikäteiseen biometriseen etätunnistukseen, käyttöönottajana on pyydettävä oikeusviranomaiselta tai hallintoviranomaiselta, jonka päätös on sitova ja johon sovelletaan tuomioistuinvalvontaa, lupaa kyseisen järjestelmän käyttöön etukäteen tai ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään 48 tunnin

kuluessa kyseisen järjestelmän käyttöön, paitsi jos sitä käytetään mahdollisen epäilyn alustavaan tunnistamiseen rikokseen suoraan liittyvien objektiivisten ja todennettavissa olevien tosiseikkojen perusteella, sanotun kuitenkin rajoittamatta direktiivin (EU) 2016/680 soveltamista. Kukin käyttö on rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä kyseessä olevan rikoksen tutkintaa varten.

—

Tällaista suuririskistä tekoälyjärjestelmää, joka on tarkoitettu käytettäväksi jälkikäteiseen biometriseen etätunnistukseen, ei saa missään tapauksessa käyttää lainvalvontatarkoituksiin kohdentamattomalla tavalla ilman minkäänlaista yhteyttä tiettyyn rikokseen, rikosoikeudelliseen menettelyyn, todelliseen ja välittömään tai todelliseen ja ennakoitavissa olevaan rikoksen uhkaan tai tietyn kadonneen henkilön etsimiseen.”

Edellä mainitusta ei siten ilmene selvästi ne kaikki käyttötarkoitukset, joissa tätä lupamenettelyä olisi tarkoitus soveltaa. Myöskään soveltamisalan poikkeukset eivät ilmene selvästi pykälästä pelkästään viittamaalla edellä mainittuun asetuksen tekstiin.

Ehdotetun 26 a §:n 2 momentissa ehdotetaan noudatettavaksi vangitsemisasian käsittelyä koskevaa tuomioistuinmenettelyä. Etätunnistamista koskevassa luvassa ja sen sisällössä ei ole kuitenkaan mitään yhteistä vangitsemisasian kanssa ja siksi vangitsemisasiaa koskeva käsittely toimii hyvin huonosti lupamenettelyn perusteena. Kun kyse on ennemminkin poliisin tiedonkäsittelyä koskevasta luvasta, jossa tietoa käytetään poliisin muun tehtävän tukemiseksi, niin tätä asiaa koskevaa tuomioistuinkäsittelyä ei voi joka tapauksessa pitää asianosais- tai yleisöjulkisena. Mikäli asianosainen saisi lupamenettelyn kautta tiedon siitä, että häneen kohdistetaan poliisin salaista tiedonhankintaa tai että hän on muuten poliisin toimenpiteiden kohteena, niin se tekisi kyseisen poliisin toiminnan tyhjäksi. Suojelupoliisin tehtävien suorittamisen ja niistä suoriutumisen kannalta on aivan keskeinen lähtökohta, että tiedonhankinta tehdään aina sen kohteelta salassa. Jos ehdotettua biometristä etätunnista koskevat tuomioistuinkäsittelyt ovat aina asianosaisjulkisia, kuten vangitsemisasiat ovat, niin kyseisen etätunnistamisen käyttö käytännössä estyy ja sääntelystä tulee soveltamiskelvotonta. Myös Suojelupoliisin rikostorjuntatehtävä suoritetaan aina salassa sekä yleisöltä että asianosaiselta itseltään.

Edelleen ehdotetun 26 a §:n 4 momentin 1 ja 2 kohdat näyttäisivät myös olevan ristiriidassa 1 momenttiin sisältyvän yllä mainitun tekoälyasetusviittauksen kanssa. Kyseisen 4 momentin 1 kohdan mukaan tuomioistuimelle esitettävässä vaatimuksessa ja tuomioistuimen päätöksessä olisi mainittava "toimenpiteen perusteena oleva rikos tai tapahtuma ja sen oletettu teko aika taikka toimenpiteen perusteena oleva vaara". Jos biometrinen etätunnistaminen olisi 1 momentin viittauksen nojalla käytettävissä vain rikoksesta epäiltyä tai tuomittua koskien, niin jää epäselväksi mihin edellä mainitussa lauseessa viitataan käsitteellä "tapahtuma", joka olisi kuitenkin rikoksen kanssa vaihtoehtoinen etätunnistamisen kohdentamisperuste. Saman listan 2 kohdan mukaan

vaatimuksessa ja päätöksessä puolestaan olisi mainittava "rikoksesta epäilty tai tuomittu henkilö tai muu henkilö, jonka tunnistamiseen järjestelmää käytetään". Mikäli kuitenkin järjestelmää voidaan edellä mainitusti 1 momentin viittauksen perusteella käyttää vain rikoksesta epäiltyyn tai tuomittuun henkilöön, niin jää epäselväksi kuka olisi se "muu henkilö", jota vaatimus voisi koskea. Kyseisen 4 momentin yksityiskohtaisista perusteluista ei myöskään ilmene, mitä kyseisillä epämääräisillä ilmaisuilla on tarkoitettu tässä yhteydessä. Joka tapauksessa sääntelyn tulisi olla riittävän tarkkarajaista, että on selvää, miten toimivaltuus kohdentuu. Tältä osin sääntely näyttäisi myös pitävän sisällään kansallisen laajennuksen tekoälyasetuksen soveltamisalaan eli ajatuksena lienee ollut laajentaa lupamenettely koskemaan myös muuta poliisin toimintaa ja muitakin kohteita kuin rikoksesta epäiltyjä tai tuomittuja, mutta laajennuksen ala jää niin epämääräiseksi, että on epäselvää, mihin kaikkeen toimintaan ja keihin henkilöihin toimivaltuuden käyttö tosiasiaassa voitaisiin kohdentaa. Lisäksi sääntely jättää edellä mainitusti epäselväksi sen, että mihin edellytyksiin tuomioistuimen olisi tarkoitus ottaa asiassa kantaa.

Suojelupoliisi on todennut valmistelun aikana, että tekoälyasetuksen 2 artiklan soveltamisalan mukaisesti ehdotettu sääntely ei koske Suojelupoliisia tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamistehtävää. Suojelupoliisilla on kuitenkin myös rikostorjuntatehtävä eli Suojelupoliisi estää ja paljastaa toimialaansa liittyviä rikoksia eli sellaisia rikoksia, jotka kohdistuvat kansalliseen turvallisuuteen. Suojelupoliisi on arvioinut, että sääntely voidaan jo tässä vaiheessa kansallisesti ulottaa koskemaan Suojelupoliisin rikostorjuntatehtävää, koska myös muun poliisin rikostorjuntatehtävän on tarkoitettu tulevan sääntelyn piiriin. Pykäläehdotuksessa tai yksityiskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan mainita, että lupamenettelyä käytettäisiin myös rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi. Koska kyseisen Suojelupoliisin rikostorjuntatehtävän takia Suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies on mainittu pykälässä, niin kyseisestä tehtävästä olisi tullut samalla myös säätää pykälässä. Nyt muotoilu jättää epäselväksi sen, miksi suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies on ylipäänsä mainittu pykälässä. Suojelupoliisi ei tee esitutkintaa eikä sen tehtäviin kuulu rikoksesta epäiltyjen tai tuomittujen tunnistaminen. Ilman kyseistä rikostorjuntaa koskevaa nimenomaista mainintaa pykälässä ei toimivaltuutta myöskään voi käyttää kyseisiin tarkoituksiin. Käsitteellä "rikoksesta epäilty henkilö" on suomalaisessa lainsäädännössä oma merkityksensä ja se liittyy rikoksen jo tehneeseen henkilöön. Näin ollen kyseinen käsite ei sovi yhteen rikostorjuntatarkoituksen kanssa. Mikäli 4 momentin 2 kohdassa mainitulla "muulla henkilöllä" on tarkoitus viitata oletettuun tulevaan rikoksentekijään, joka on rikoksen estämistoimivaltuuksien kohde, niin silloin tulisi käyttää täsmällisempää ilmaisua esimerkiksi 5 luvun mukaisesti: "henkilö, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen".

Lisäksi kun tämän sääntelyn oli tarkoitettu mahdollistavan biometrisen etätunnistamisen käytön ja luvanantamismenettelyn Suojelupoliisinkin toimialaan liittyvien rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi, on 2 momentin viittaus 5 a luvun 35 §:ssä säädettyyn tuomioistuinmenettelyyn selvästi virheellinen. Kyseisen säännöksen asemesta pitäisi viitata 5 luvun 45 §:ään, joka koskee tuomioistuinmenettelyä rikoksen estämistä ja paljastamista koskevissa asioissa. On selvää, että kaikki Suojelupoliisin toimivaltuusasiat on tuomioistuimessa käsiteltävä yleisön läsnä olematta ja että niitä koskevat asiakirjat on pidettävä salassa. Tuomioistuinmenettelyn julkisuudesta ei kuitenkaan säädetä poliisilaissa tai viitatussa poliisilain 5 luvun 45 §:ssä vaan

laissa oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007). Salassapitoa koskevat asiat tulisi siten joka tapauksessa vielä käydä läpi tarkemmin ja varmistua siitä, että sääntely on tältä osin kattavaa. Mikäli tämä ehdotettu sääntely otettaisiin osaksi poliisilakia, myös viittaukset muihin lakeihin tulisivat todennäköisemmin suoraan osaksi tätä toimivaltuutta ja sen käyttöä. Joka tapauksessa voimassa oleva sääntely tulisi käydä tältä osin vielä huolellisesti läpi ja arvioida edellyttääkö tämä uusi toimivaltuus oikeudenkäynnin julkisuutta yleisissä tuomioistuimissa koskevan sääntelyn muuttamista.

Osana valmisteluprosessia Suojelupoliisi on ehdottanut sisäministeriölle, että tekoälyasetuksen mahdolliset vaikutukset siviilitiedusteluun tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseen arvioidaan erikseen ja harkiten. Esitykseen ei siten tule ottaa sitä koskevaa sääntelyä. Esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi siten perusteltua kirjata maininta siitä, ettei tässä esityksessä ole tarkoitus säännellä jälkikäteisestä biometrisestä etätunnistamisesta siviilitiedustelutarkoituksia varten. Ehdotetun 1 momentin viittaus 26 artiklan 10 kohta on siinä määrin epämääräinen, että siitä ei selvästi ilmene missä kaikissa tarkoituksissa tätä pykälää on tarkoitus soveltaa.

Suojelupoliisi korostaa, että sääntelyn valmisteluun olisi varattava riittävä aika, jotta se tulee tehtyä huolellisesti, huomioiden soveltamis- ja käyttökelpoisuus poliisille ja Suojelupoliisille. On viranomaistoiminnan kannalta parempi, että valmisteluvaiheessa tehdään riittävää harkintaa ja vaihtoehtojen punnintaa, jotta ei olla tilanteessa, että lakiin hyväksytään toimivaltuus, jota ei voida käytännössä soveltaa. Tällainen tilanne aiheuttaisi välittömän korjauspaineen resurssi- ja aikavaikutuksineen.

Suojelupoliisi korostaa, että ottaen huomioon Suojelupoliisin toiminnan salassa pidettävä luonne ja tekoälyasetuksen soveltamisalan rajaus, ei voi syntyä sellaista tilannetta, jossa Suojelupoliisi raportoi jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käytöstä tai sen menetelmistä ulkopuolisille tahoille kuten markkinavalvontaviranomaiselle tai EU:n toimielimille.

Apulaispäälikkö

Jonna Turunen

Suojelupoliisin ylitarkastaja

Heli Heikkola

Asiakirja (ID 65465) on sähköisesti allekirjoitettu Suojelupoliisin
asiankäsittelyjärjestelmässä 20.5.2025 13.58.06. Allekirjoituksen
oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.