

13.7.2026

EOAK/5890/2026

Ratkaisija: Oikeusasiamies Jari Råman

Esittelijä: Esittelijäneuvos Heini Färkkilä

LISÄLAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ERÄIDEN TEKOÄLYJÄRJESTELMIEN VALVONNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISEKSI

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Sisäministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta lausuntoa otsikkoasiassa. Kyse on pyynnön mukaan lisälausuntokierroksesta EU:n tekoälyasetuksen kansallista täytäntöönpanoa koskevaan hallituksen esitykseen liittyen. Sääntely koskisi luvanantamismenettelyä jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen.

2 LAUSUNTO

2.1 Lausuntopyyntö ja lausuttavana oleva luonnos

Lausuntoaika on kaksi viikkoa. Säädösvalmistelun kuulemisoppaan tavanomaista kuulemisaikaa lyhyempää lausuntoaikaa perustellaan sillä, että ”lausuntopyyntö koskee hallituksen esityksen suppeaa osaa ja lausunnonantajilla on jo ollut mahdollisuus kertaalleen kommentoida tätä suppeaa osaa. Lisäksi kyseessä on EU-säädöksen täytäntöönpano, jossa kansallinen liikkumavaraa on rajallinen.”

Painotan, että toisin kuin lausuntopyynnössä viitataan, nyt ehdotettu sääntely ei ole ollut aiemmin lausuttavana. Se myös poikkeaa perusratkaisultaan merkittävästi siitä, mitä lausuntopyynnössä viitatussa, keväällä 2025 lausunnolla olleessa työ- ja elinkeinoministeriön tekoälysäädöksen II vaiheen täytäntöönpanosääntelyssä ehdotettiin.

Myöskään tekoälysäädöksen kansallisen liikkumavaran rajallisuus ei nähdäkseni myöskään perustele tällaista lausuntoaikaa. On lisäksi syytä huomioda se, että kyse on jäljempänä todetulla tavalla yksilön perusoikeuksien kannalta merkityksellisestä, uudentyyppisestä ja periaatteellisesti tärkeästä sääntelystä. Tämän tulisi käydä selkeästi ilmi myös esityksestä.

Päinvastoin on syytä panna merkille, että lausuntoajan tulisi tällaisessa tilanteessa olla pikemminkin tavanomaista pidempi. Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan lausuntomenettelyyn varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se ajoittuu yleiseen lomakauteen. Esitysluonnoksen lausuntoaika on kaksi viikkoa päättyen 24.7.2026.

Huomioni kiinnittyy myös lausuntopyynnössä todettuun aikatauluun: ehdotettu sääntely on osa laajempaa hallituksen esitystä, jonka suunniteltu antamisajankohta on viikko 43. Kun suunniteltu esittelyviikko ajoittuu useamman kuukauden päähän, jää varsin epäselväksi, minkä vuoksi valmistelussa on omaksuttu näin poikkeuksellinen kuulemismenettely.

Lainvalmistelu ja sen osana esimerkiksi asianmukainen kuuleminen voivat tulla arvioitavaksi myös laillisuusvalvonnassa. Oikeuskansleri on vastikään kiinnittänyt sisäministeriön huomiota lainvalmistelun kuulemisoppaan lausuntoaikoja koskevan ohjeistuksen noudattamiseen sekä todennut, että sisäministeriön tulisi vastaisuudessa myös pyrkiä antamaan sidosryhmille lausuntomenettelyä koskeva ennakkotieto, jos lausuntoaika ajoittuu yleiseen lomakauteen. Oikeuskansleri on korostanut, kuinka kuuleminen tukee säädösvalmistelun avoimuutta ja osallisuutta sekä luottamusta säädösvalmisteluun ja demokraattiseen päätöksentekoon. Riittävän pitkällä lausuntoajalla turvataan osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä hyvän hallinnon ja siihen kuuluvan hyvän lainvalmistelutavan noudattamista. (OKV/148/10/2026)

2.2 Esitysluonnoksen arviointia

2.2.1 Aluksi

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi ”laki jälkikäteisessä biometrisessä etätunnistamisessa käytettävän tekoälyjärjestelmän käytön luvanantamismenettelystä”. Kyse olisi EU:n tekoälysäädöksen edellyttämästä kansallisesta sääntelystä, joka mahdollistaisi sen, että poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos voisivat eräissä tilanteissa käyttää suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä biometrisessä tunnistamisessa.

Esitysluonnoksen arviointia vaikeuttaa merkittävästi se, että siitä puuttuvat useat hallituksen esitykseen kuuluvat osiot: esimerkiksi esityksen pääasiallinen sisältö, asian tausta ja valmistelu ja tavoitteet. Säännöskohtaiset perustelut pitkälti toistavat ehdotetun pykälän sisältöä. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jakso on hyvin puutteellinen sen käsitellessä ainoastaan ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 2.3 §:ään ja 120 §:ään. Näin puutteellisen esitysluonnoksen arviointi on siten hyvin haastavaa.

Asetuksen 3 artiklan 35 alakohdan mukaan biometrisellä tunnistamisella tarkoitetaan ihmisen fyysisten, fysiologisten, käyttäytymiseen liittyvien tai psykologisten ominaisuuksien automaattista tunnistamista luonnollisen henkilön henkilöllisyyden toteamiseksi vertaamalla kyseisen henkilön biometrisiä tietoja tietokantaan tallennettuihin toisten yksilöiden biometrisiin tietoihin. Biometrinen etätunnistaminen on siten toimivaltuutena merkityksellinen erityisesti perustuslain 9, 10 ja 13 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta. Se ei ole nähdäkseni merkityksellinen ainoastaan kohdennetussa etsinnässä olevan henkilön kannalta vaan myös niiden kaikkien muiden henkilöiden, joiden biometrisiä tietoja käsitellään jälkikäteisessä automaattisessa suuririskisessä etätunnistamisessa. Myös luonnoksessa on todettu, että luvanantamismenettelyllä on suuririskisen tekoälyjärjestelmän käyttöön liittyen useita perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta ei ole arvioitu lainkaan perusoikeuksien kannalta. Jaksossa ei myöskään ole käsitelty esityksen suhdetta EU:n perusoikeuskirjaan. Luonnosta on välttämätöntä huolellisessa jatkovalmistelussa täydentää. On syytä painottaa, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 10/2026 vp, kohta 5 ja siinä viitatu).

Arviointia vaikeuttaa myös se, että tiedossa ei ole, millä tavoin keväällä 2025 lausunnolla ollutta työ- ja elinkeinoministeriön esitysluonnosta (VN/31658/2024), jota nyt lausuttavana oleva esitys täydentäisi, on jatkovalmistelussa muutettu.

2.2.2 Ennakkolupatoiminnon organisointi

Tekoälyasetuksen 26 artiklan 10 kohta edellyttää ennakkollista lupaa suuririskisen tekoälyjärjestelmän käyttöön. Säännös mahdollistaa sen, että luvan myöntävä taho voi olla oikeusviranomainen tai hallintoviranomainen. Tällaisesta ennakkolupamenettelystä ei ole aiemmin kansallisesti säädetty. Asetus ei myöskään edellytä kansallisesti käyttöön otettavaksi suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä jälkikäteiseen biometriseen etätunnistukseen.

Asetuksen 26 artiklan 10 kohdan mukaan: Rikoksesta epäillyn tai tuomitun henkilön kohdennettua etsintää koskevan tutkimuksen 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 epäillyn alustavaan tunnistamiseen rikokseen suoraan liittyvien objektiivisten ja todennettavissa olevien tosiseikkojen perusteella, sanotun kuitenkaan rajoittamatta direktiivin (EU) 2016/680 soveltamista. Kukin käyttö on rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä kyseessä olevan rikoksen tutkintaa varten.

Luonnoksen 2 ja 3 §:ssä säädettäisiin, että luvan antamisesta tekoälyjärjestelmän käyttöön päättäisi ennakkolupatoiminto. Ennakkolupatoiminto toimisi Poliisihallituksen yhteydessä, riippumattomasti ja puolueettomasti, eikä sen toimintaan sovellettaisi poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n 4 momenttia (poliisiyllyhtajan otto-oikeus). Lisäksi ennakkolupatoiminnon henkilöstön olisi toimittava ilman kytköksiä rikosten esitutkintaan. Perusteluissa todetaan, että organisointi varmistaisi, ettei toiminto olisi mukana poliisin operatiivisessa työssä.

Ehdotettua organisointitapaa on vaikea pitää asianmukaisena oikeusturvan sekä toiminnalta edellytetyn riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta.

Vastaavanlainen organisointitapa Poliisihallituksen yhteydessä olevasta toiminnasta on ollut vastikään perustuslakivaliokunnan arvioitavana, kun kyse on ollut ennakkolupajärjestelmästä koskien biometristen tietojen vertailukäyttöä (PeVL 50/2026 vp ja PeVL 24/2026 vp, HE 121/2025 vp). Pidän valitettavana, että lausuntoja ei ole luonnoksessa huomioitu.

Olen perustuslakivaliokunnalle edellä mainitussa asiassa antamassani lausunnossa (EOAK/4824/2026) todennut, että esimerkiksi EU-tuomioistuimen tuomiossa C-746/18 (H.K. vastaan Prokuratuur) on todettu, että riippumattomuutta koskeva vaatimus, joka etukäteisvalvonnasta vastaavan viranomaisen on täytettävä, edellyttää sitä, että kyseinen viranomainen on ulkopuolinen siihen viranomaiseen nähden, joka pyytää kyseisten tietojen saantia, jotta ensiksi mainittu voi suorittaa kyseisen valvonnan objektiivisesti ja puolueettomasti suojattuna kaikelta ulkopuoliselta vaikuttamiselta. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä voidaan todeta, että valiokunta on pitänyt esimerkiksi telekuuntelutoimivaltuuksien käytön osalta oleellisena oikeusturvakysymyksenä, että kuunteluvaltuuden edellytyksenä aina olisi riippumattoman tuomioistuimen yksittäistapauksessa konkreettisen rikosepäilyn johdosta antama lupa. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusrajoituksen säätämisyjärjestysarvioinnissa on annettava painoa niiden yksilöiden oikeusturvan toteutumiseen vaikuttaville seikoille, joiden perusoikeudesta on kysymys (PeVL 8/1994 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että Poliisihallitusta on perusteltua ensisijaisesti pitää ennakkovalvonnan kohteena olevan päätöksenteon kannalta toimeenpanovallan osana, mikä lähtökohtaisesti heikentää sen riippumattomuutta poliisin toimivallan käytön ennakkovalvontaa koskevassa asiassa. (PeVL 50/2026 vp, kohta 9). Kyse oli säättämisjärjestyskysymyksestä (PeVL 50/2026 vp, kohta 10 ja ponsi). Vaikka luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, että ennakkolupatoiminto toimisi Poliisihallituksen yhteydessä mutta riippumattomasti ja puolueettomasti, ei näin organisoitu toimija ole riittävän erillinen ja riippumaton toimija.

Ehdotuksessa (s. 10) todetaan, että ”Luvanantamismenettely toimii keskeisenä oikeusturvamekanismina, joka edelleen varmistaa osaltaan sen, että suuririskisen tekoälyjärjestelmän käyttö ei riko perus- ja ihmisoikeuksia. Se voi osaltaan varmistaa, että suuririskisiä järjestelmiä käytetään vastuullisella ja oikeasuhtaisella tavalla ja mahdollistaa suuririskisen tekoälyjärjestelmän käytön valvonnan ja vähentää syrjinnän riskiä.” Oikeusturvamekanismin toimiminen ja sen ulkoinen uskottavuus asettavat erityisiä vaatimuksia sille, miten ennakkolupatoiminto järjestetään.

Ehdotettu organisointitapa poikkeaa siitä, mitä työ- ja elinkeinoministeriön esitysluonnoksessa tekoälyasetuksen II vaiheen täytäntöönpanemiseksi oli ehdotettu. Tuossa luonnoksessa ennakkolupatoiminto ehdotettiin tuomioistuimelle. Luonnoksessa todettiin muun muassa:

”Esitutkintaviranomaiset (esim. poliisi) eivät puolestaan ole riittävän itsenäisiä, koska he ovat aktiivisia toimijoita rikosasian selvittämisessä, ja heidän tehtäviinsä kuuluu juuri tiedonhankinta ja pakkokeinojen käyttö. Tällöin ei voida pitää hyväksyttävänä, että sama taho, joka käyttää pakkokeinoja, myös itse päättäisi sen käyttöluvasta. Tämä olisi ristiriidassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja tehokkaan perusoikeussuojan vaatimusten kanssa. (TEM:n esitysluonnos 25.4.2025, s. 66)

Tuomioistuimelle tehtävää ei ehdoteta annettavaksi resurssivaikutusten vuoksi ja koska tuomioistuinmenettelyssä on haasteellista toteuttaa tarve lupapyyntöjen kiireelliselle käsittelylle. Syyttäjälle tehtävää ei ehdoteta, koska ennakkolupamenettely ei ole kansallisesti vakiintunut syyttäjän tehtäviin. Voidaan todeta, että muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevat perustelut ja arviointi ovat varsin yleispiirteiset.

Kuten edellä totesin, kyse on yksilön perusoikeuksien kannalta merkityksellisestä, uudentyypisistä ja periaatteellisesti tärkeästä sääntelystä. Oikeusturvatakeena toimivan ennakkovalvonnan järjestämisvaihtoehtoja tulisi arvioida huolellisesti ja monipuolisesti. Resurssikysymyksiin tai nopeuteen liittyvät perusteet eivät ole nähdäkseni riittäviä valtiosääntöoikeudellisesti. Perusteluna esitetään myös se, että sääntely rakennettaisiin salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa sääntelyä muistuttavaksi. Pidän tärkeänä, että esityksessä selostetaan näiden ero suhteessa nyt ehdotettavaan toimivaltuuteen.

Muiden jäsenvaltioiden osalta ilmenee, että useammassa maassa jälkikäteistä biometristä etätunnistamista ei käytetä. Ruotsissa suunnitellaan luvanantamisen osoittamista syyttäjälle ja Tšekin tasavallassa tuomioistuimelle. Suomeen ehdotettu organisointitapa näyttäytyy tässä katsantokannassa poikkeuksellisenä.

Sen lisäksi, että pidän ongelmallisena ehdotetun ennakkolupatoiminnon organisoinnin perusratkaisua, liittyy sääntelyyn myös muita ongelmia. Olen edellä viitatussa lausunnossani kiinnittänyt riippumattomuuden kannalta huomiota myös ennakkolupahakemusta käsittelevän virkamiehen nimittämiseen ja toiminnan ohjeistamiseen.

Ennakkolupatoiminnon henkilöstöllä tulisi 2 §:n 3 momentin mukaan olla tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto, riittävä oikeudellinen asiantuntemus, hyvä perehtyneisyys henkilötietojen suojaa koskeviin asioihin ja muu tehtävän hoidon edellyttämä pätevyys. Ottaen huomioon tehtävän merkittävyys sekä vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin, pidän ehdotettuja kelpoisuusvaatimuksia varsin väljinä. Luonnoksesta ei myöskään ilmene, mikä taho ja miten ennakkolupatoiminnon virkamiehet nimitettäisiin.

Perusteluissa (s. 9) todetaan, että poliisin tämänhetkisen arvion mukaan luvanantomenettelyä tultaisiin alustavien arvioiden mukaan tarvitsemaan noin kymmenessä tapauksessa vuositasona. Vaikuttaa siten siltä, että mahdollisesti ennakkolupatoiminto voisi muodostua yhdestä Poliisihallituksen virkamiehestä. Merkillepantavaa on, että tämän tekemästä ennakkolupapäätöksestä ei olisi muutoksenhakuoikeutta. Näin organisoitu ennakkolupatoiminto poikkeaa merkittävästi riippumattoman tuomioistuimen ennakoalvonnasta.

2.2.3 Hakemuksen käsittely ja luvan myöntämisen edellytykset

Luonnoksessa säädettäisiin, että ennakkolupatoiminto päättää luvan antamisesta hakemuksesta ja asian (hakemuksen) käsittelemisen määräajasta. Kiireellisyyden lisäksi menettelystä ei ole muita säännöksiä kuin, että käsittely tapahtuu kirjallisesti ja asia voidaan ratkaista kuulematta kohdennetun etsinnän kohteena olevaa rikoksesta epäiltyä tai tuomittua. Myöskään perusteluissa ei ole tehty selkoa sovellettavasta menettelysääntelystä. Ehdotusta on tulkittava siten, että hakemuksen käsittelyyn sovelletaan hallinnon yleislakia, keskeisenä menettelysäännöksenä hallintolakia.

Ehdotetussa 4 §:ssä säädettäisiin hakemuksen ja päätöksen sisällöstä ja 5 §:ssä luvan voimassaoloajasta. Luonnoksesta ei kuitenkaan ilmene, mitkä ovat edellytykset luvan myöntämiselle (tai sen hylkäämiselle) – vaikka näihin viitataan myös 5 §:ssä. Sääntelystä ei myöskään ilmene, että asetuksen 26 artiklan 10 kohta edellyttää käytön rajoittamista siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä kyseessä olevan rikoksen tutkintaa varten. Teknisempänä yksityiskohtana lupapäätöksen sisältöön (4 §) tulisi kuulua myös luvan voimassaolo.

Lain 8 §:ssä säädettäisiin lupapäätöksen saattamisesta tuomioistuimen tutkittavaksi: ”Sen vaatimuksesta, jonka kohdennettuun etsintään on annettu lupa käyttää jälkikäteisessä biometrisessä etätunnistamisessa käytettäväksi tarkoitettua tekoälyjärjestelmää, Helsingin käräjäoikeuden on todettava, ovatko jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen edellytykset tekoälyjärjestelmää käyttäen olleet olemassa.” Ensinnäkin pykälä on varsin vaikeaselkoinen. Toiseksi epäselväksi jää, mitkä ovat ne edellytykset, joiden olemassaoloa käräjäoikeus arvioisi. Mitä täsmällisemmin tällaisista edellytyksistä säädettäisiin laissa, sitä todellisemmaksi ennakollinen ja jälkikäteinen oikeusturvajärjestely muodostuisi.

2.2.4 Vaikutukset

Luonnoksessa todetaan useasti, kuinka jälkikäteinen biometrinen etätunnistaminen on poliisille ja eräille muille lainvalvontaviranomaisille jo nykyisin sallittua voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Ehdotettu sääntely ”tarkentaa ja selkeyttää sääntelyä yksilön oikeusturvan vahvistamiseksi” (s. 17). Perusteluista saa sen kuvan, että poliisi ja eräät muut lainvalvontaviranomaiset käyttäisivät jo suuririskisiä tekoälyjärjestelmiä tässä työssään. Pidän tärkeänä, että esityksessä selkeämmin kuvattaisiin nykytila ja se, miten ehdotettu sääntely muuttaisi nykytilaa. Luonnoksesta puuttuvat nähdäkseni myös perustelut siitä, minkä vuoksi suuririskisen tekoälyjärjestelmän käyttö mahdollistettaisiin poliisin lisäksi myös Tullille ja Rajavartiolaitokselle.

Jatkovalmistelussa vaikutusarviointia olisi syytä täydentää erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Viittaa lisäksi siihen, mitä edellä jaksossa 2.2 olen todennut esitysluonnoksen puutteellisuudesta ja sen arvioinnin haasteista.