VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:
Sisäministeriön lausuntopyyntö 3.2.2025, VN/27189/2023

Asia:
Hallituksen esitysluonnos poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin tallennettuja biometrisia tietoja koskevan sääntelyn muuttamiseksi

Poliisin henkilötietolain, maahanmuuttohallinnon henkilötietolain ja ulkomaalaislain säännöksiä biometristen tietojen käsittelystä ehdotetaan luonnoksessa muutettavaksi siten, että tietoja olisi mahdollista käyttää nykyistä laajemmin muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Muutokset koskisivat poliisin passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin talletettuja biometrisia tietoja sekä poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin talletettuja ulkomaalaisten biometrisia tietoja. Tietoja saisi käyttää muun muassa henkilöllisyyden selvittämiseksi, uhrin tunnistamiseksi, merkittävän vaaran estämiseksi sekä eräiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Tietoja saisi myös luovuttaa nykyistä laajemmin Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja muille viranomaisille. Lisäksi poliisilain säännöstä henkilöllisyyden selvittämisestä henkilötuntomerkkien avulla täsmennettäisiin.

Arvioin hallituksen esitysluonnosta sen perusoikeusvaikutuksiin keskittyen. Yleisesti ottaen hallituksen esitys on varsin huolellisesti valmisteltu. Osin esitysluonnoksen perustelut vaikuttavat kuitenkin kohdistuvan enemmän rikostorjuntaan kuin kansalliseen turvallisuuteen ja tiedusteluviranomaisten toimintaan. On syytä painottaa, että kansallisen turvallisuuden suojaminen on eri asia kuin vakavien rikosten estäminen ja tutkiminen. Niissä sääntely on erilaista, niissä toimivat osin eri viranomaiset ja valvonta on myös järjestetty eri tavoin.

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

Ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan on hallituksen esitysluonnoksessa arvioitu ja huomiota kiinnitetty paitsi kotimaisen lainsäädännön vaatimuksiin myös Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytäntöön. Hallituksen esitysluonnos sisältää kuitenkin osia, joita on jatkovalmistelussa täydennettävä.

Oikeus yksityisyyteen ja tietosuoja

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jonka nojalla poliisin ja Maahanmuuttoviraston rekistereihin kerättyjä biometrisia tietoja voitaisiin käsitellä nykyistä laajemmin muuhun tarkoitukseen kuin siihen, johon tiedot on alun perin kerätty.

Esitetyt säännökset mahdollistaisivat lähes kaikkien Suomen kansalaisten ja Suomessa ulkomaalaislain nojalla rekisteröityjen ulkomaalaisten biometristen tietojen käyttämisen vertailuaineistona. Potentiaaliset vaikutukset yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan olisivat siten huomattavia.

Alaluvussa 4.2.4 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan todetaan kuitenkin, että erityisesti sormenjälkitietojen osalta on huomattava, että vertailut tulisivat käytännössä kyseeseen erittäin harvoissa tapauksissa, tosin kasvokuvavertailuiden arvioidaan olevan käyttökelpoisia useammissa tapauksissa. Riippumatta siitä, miten usein tai harvoin tietoja hallituksen esityksessä esitettyjen jossain määrin epäselvien arvioiden mukaan nyt vertailtaisiin, on kuitenkin niin, että tulevaisuudessa tilanne voi olla toinen eritoten siksi, että teknologisen kehityksen myötä poliisi saisi arvatenkin tehokkaampia välineitä vertailun tekemiseen. Siksi nyt ehdotettava sääntely on nähtävä sellaisena, joka sisältää huomattavan rajoituksen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan – rajoituksen, joka lähestynee näiden perusoikeuksien ydinaluetta.

Sen lisäksi, että hallituksen esitys mahdollistaisi varsin massiivisen henkilötietojen käytön, koskee ehdotettu sääntely yksityisyyden suojan ja tietosuojan näkökulmasta tärkeiltä osin käyttötarkoitussidonnaisuutta. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta on säädetty sekä unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa (5 artikla) että rikosasioiden tietosuojadirektiivissä (4 artikla) ja periaatetta on painottanut myös perustuslakivaliokunta käytännössään.

Hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan perustuslakivaliokunnan kanta siitä, että muu kuin alkuperäinen käyttötarkoitus ei saa muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (esim. PeVL 15/2018 vp). Nähdäkseni tässä hallituksen esityksessä käy ilmi, ettei pääasiallinen käyttötapa varmaankaan olisi käsillä, sillä tietoja käsiteltäisiin yhä ilmeisesti pääasiassa alkuperäisessä käyttötarkoituksessa, eli passin myöntämisen ja sen aitouden varmistamisen vuoksi. Mutta epäselväksi jää, miten hallituksen esityksessä voidaan varmistua

siitä, ettei toissijainen käyttötarkoitus tosiasiassa muodostu merkittäväksi käyttötarkoitukseksi. Oletan, että ei mitenkään.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta on tulkittu varsin tiukasti EUT:n ratkaisussa C-268/21 Norra Stockholm Bygg. Ratkaisua ei mainita hallituksen esityksessä, vaikka siinä muutoin käsitelläänkin kiitettävän runsaasti EUT:n käytäntöä. Norra Stockholm Bygg on kuitenkin siinä määrin merkittävä ratkaisu juuri tämän periaatteen tulkinnassa, että siihen olisi jatkovalmistelussa syytä kiinnittää huomiota eritoten siksi, että siinä tarkastellaan myös asetuksen 5 artiklan suhdetta 23 artiklaan, jossa säädetään rajoituksista. Hallituksen esityksessä vedotaan juuri 23 artiklaan perusteena, jolla 5 artiklassa säädetystä käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikettaisiin (alaluku 11.2.3 Henkilötietojen käsittely muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen).

Sekä EIT:n että EUT:n ratkaisukäytännössä laajojen tietomassojen (teletiedot, sijaintitiedot ym.) käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen lainvalvontatarkoituksessa on mahdollista vain tiettyihin rajattuihin tarkoituksiin, kuten kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai hyvin vakavien rikosten estämiseksi ja tutkimiseksi. Tältä osin hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely täyttänee eurooppaoikeudelliset ehdot. Huomionarvoista kuitenkin on, että sekä EUT:n että EIT:n käytännössä tämänkaltainen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen edellyttää lähtökohtaisesti tuomioistuimen tai muun vastaavan riippumattoman toimielimen lupaa jopa silloin, kun kyse on pienistä tietomääristä. Tältä osin hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely tuntuisi olevan ristiriidassa EUT:n ja EIT:n käytännön kanssa. Tätä tulisi hallituksen esityksessä arvioida tarkemmin.

Hallituksen esitysluonnoksen alaluvussa 11.2.3 Henkilötietojen käsittely muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen mainitaan kyllä EUT:n ratkaisukäytäntö (esim. C-140/20 G. D. vastaan Commissioner of An Garda Síochána ym., yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18 La Quadrature du Net ym. vastaan Premier ministre ym., yhdistetyt asiat C-793/19 ja C-794/19 Saksan liittotasavalta vastaan SpaceNet AG ja Telekom Deutschland GmbH) ja todetaan, että edellä mainituissa ratkaisuissa EUT vahvistaa, että vain vakavan rikollisuuden torjuminen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien ehkäiseminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen voivat suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeuttaa liikenne- ja paikkatietojen säilyttämisestä johtuvan kaltaiset vakavat puuttumiset perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin. Tästä hallituksen esityksessä esitetystä arviosta puuttuu kuitenkin maininta siitä, että EUT on useissa tätä aihepiiriä koskevissa ratkaisuissaan edellyttänyt tuomioistuimen tai muun riippumattoman elimen lupaa menettelylle, eikä hallituksen esitysluonnokseen nähdäkseni sisälly vastaavaa oikeusturvakeinoa.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että pitkälle menevää puuttumista henkilöiden yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan tasapainottaa se, että uusista käsittelytarkoituksista henkilötietojen suojalle aiheutuvia riskejä vähennettäisiin säätämällä täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti käsittelyn edellytyksistä ja käsittelyyn sovellettavasta menettelystä (alaluku 4.2.4 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan). Menettelyn osalta todetaan muun muassa, että ehdotetut vertailut hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran estämiseksi sekä rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi edellyttäisivät pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyyntöä. Lisäksi vertailut toteutettaisiin aina keskusrikospoliisissa, joka tarkistaisi ennen vertailun suorittamista pyynnön lainmukaisuuden ja vertailulle säädettyjen edellytysten täyttymisen. Muilla poliisin yksiköillä ja tietojen saantiin oikeutetuilla viranomaisilla ei olisi oikeutta saada pääsyä passirekisteriin, henkilökorttirekisteriin tai ulkomaalaislain nojalla kerättyihin biometrisiin tietoihin automatisoitujen vertailujen tekemiseksi. Laissa säädettäisiin lisäksi edellytyksistä, joilla poliisi saisi käsitellä keskusrikospoliisin suorittaman vertailun tuloksia sekä tarkoituksista, joihin passirekisteriin ja henkilökorttirekisteriin tehtyjen vertailujen tuloksia voitaisiin luovuttaa muille lainvalvontaviranomaisille.

Nähdäkseni voidaan todeta, että ehdotukseen sisältyy menettelyllisiä takeita ja joitakin rajoituksia tietojen käytölle, mikä onkin välttämätöntä. Yksilön yksityisyysoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta lienee kuitenkin melko vähän merkitystä sillä, että vertailut edellyttäisivät tietynlaisen poliisimiehen pyyntöä, tai sillä, että vain keskusrikospoliisi tekisi vertailut. Ylipäätään järjestely vaikuttaa ongelmalliselta. Mikä olisi keskusrikospoliisin rooli Suojelupoliisin tai Puolustusvoimien tekemien pyyntöjen johdosta? Olisiko kyse kuitenkin vain pyynnön teknisestä toteuttamisesta? Tuleeko keskusrikospoliisin selvittää ja arvioida toisen viranomaisen esittämät perusteet sille, miksi vertailu on kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämätöntä? Mitä tietoja tiedusteluviranomaisen tulisi keskusrikospoliisille antaa ja miten juuri keskusrikospoliisi voisi asiaa arvioida, kun sen tehtäviin ei kuulu kansallisen turvallisuuden suojaaminen? Mitä tapahtuisi, jos keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan kriteerit eivät täyttyisi? Ehdotuksen pykälissä ei vaikuta huomioidun myöskään sitä, että vertailupyynnön voisi tehdä pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan ohella sotilastiedusteluviranomainen eli Puolustusvoimat.

Näkemykseni mukaan oikeusturvakeinojen osalta hallituksen esitys jättää kaiken kaikkiaan runsaasti toivomisen varaa. Ehdotettavaan sääntelyyn ei sisälly ennakollista tai jälkikäteistäkään tuomioistuimen lupaa tai valvontaa. Siihen ei sisälly menettelyä, jossa vertailupyyntö ja sen perusteella luovutettavat tiedot tulisi tehdä kirjallisena tai vertailusta laadittaisiin pöytäkirjaa, jolloin pyynnön perusteet ja sen toteuttaminen olisi jälkikäteenkin ulkopuolisen arvioitavissa. Ehdotukseen ei sisälly menettelyä, jossa vertailupyyntö olisi ennakollisesti ulkopuolisen viranomaisen, kuten esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun tai tietosuojavaltuutetun, arvioitavana. Siihen ei sisälly myöskään menettelyä, että ulkopuoliselle

viranomaiselle tai tuomioistuimelle tulisi jälkikäteenkään tehdä ilmoitusta vertailusta. Siihen ei sisälly menettelyä, jossa vertailun kohteena olleelle henkilölle jälkikäteen ilmoitettaisiin vertailusta. Tämänkaltaisia oikeusturvakeinoja käytetään muun ohella salaisissa tiedonhankintakeinoissa, salaisissa pakkokeinoissa ja tiedustelumenetelmissä. Vaikka asia on nyt laadultaan osin erilainen, niin tämän tyyppisten oikeusturvakeinojen soveltuvuutta tulisi harkita myös tämän esityksen yhteydessä. Mahdollisiin kiiretilanteisiin tulisi luonnollisesti kehittää niihin soveltuvat oikeusturvamekanismit. Ylipäätään esityksessä tulisi arvioida laajemmin sitä, miten ehdotettua menettelyä sisäisesti ja ulkoisesti valvotaan, ja miten siitä raportoidaan. Lisäksi tulisi pohtia myös sitä, ketkä keskusrikospoliisin sisällä ovat toimivaltaisia tekemään vertailua ja tulisiko siitä säätää tarkemmin. Joukon tulisi olla rajattu, ja henkilöiden tulisi olla virkamiehiä, jolloin he toimivat virkavastuulla.

Perusteluina ehdotetulle perusoikeuksien rajoittamiselle todetaan luonnoksessa myös, että tietosuojalainsäädännössä säädetään muun muassa rekisteröidyn oikeuksista, tietoturvallisuudesta, valvontaviranomaisesta ja oikeusturvasta, vahingonkorvauksesta, rangaistuksista ja vaitiolovelvollisuudesta. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia voimassa olevaan rekisteröidyn oikeuksia ja oikeussuojakeinoja koskevaan sääntelyyn, joka turvaa henkilötietojen suojan toteutumista (alaluku 4.2.4 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan). Hallituksen esitys on tältä osin puutteellinen. Kun nyt säädettäisiin uusista rajoituksista tietosuojaan, on välttämätöntä myös harkita sitä, tarvitaanko nykyisten lisäksi uusia säännöksiä muun muassa rekisteröidyn oikeuksista ja oikeusturvasta. Ainakin hallituksen esitykseen tulee tietosuojaa koskevan arvioinnin yhteydessä lisätä selostus siitä, mitkä olisivat yksilön oikeudet ja oikeusturva nyt ehdotettavan sääntelyn yhteydessä. Olisiko rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukainen tarkastamisoikeus, 16 artiklan mukainen oikeus tietojen oikaisemiseen, 17 artiklan mukainen oikeus tietojen poistamiseen, 18 artiklan mukainen oikeus käsittelyn rajoittamiseen ja 21 artiklan mukainen vastustamisoikeus? Jos joku, tai jotkut, näistä oikeuksista on suljettu pois, tulee se tuoda selkeästi ilmi ja perustella hallituksen esityksessä.

Huomionarvoista on, että tietosuoja-asetuksen 23 artikla mahdollistaa rekisteröidyn oikeuksien sekä tietosuojaperiaatteiden – mukaan lukien käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen – rajoittamisen vain tietyin edellytyksin. Se voidaan tehdä vain, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide. Lisäksi 23 artiklan 2 kohta edellyttää, että lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat muun muassa suojatoimia, mukaan lukien rekisteröityjen oikeutta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen. Hallituksen esityksessä tulee seikkaperäisesti selostaa niitä rekisteröidyn oikeuksia turvaavia suojatoimia, jotka koskevat nyt ehdotettua henkilötietojen käsittelyä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan kaiken kaikkiaan varsin pitkälle meneviä rajoituksia henkilötietojen suojaan. Asiaa on tarkasteltu hallituksen esitysluonnoksessa, mutta arviota tulee täydentää. Lisäksi hallituksen esitykseen tulee sisällyttää arvio siitä, mitä tosiasiallisia riskejä ehdotettuun sääntelyyn mahdollisesti liittyisi. Näitä voivat nykyisessä turvallisuustilanteessa olla esimerkiksi tietoturva- ja kyberturvallisuusriskit.

Automaatio

Automaatio edesauttaa monien hallinnollisten tehtävien suorittamista valtionhallinnossa, mutta siihen sisältyy myös riskejä. Pitkälle automatisoitu laajojen tietomassojen kerääminen, käsittely ja luovuttaminen muodostavat riskialtista tietomassaa, josta on pääteltävissä hyvin erilaisia asioita kuin manuaalisesti käsiteltävistä yksittäisistä tiedoista tai tietoryhmistä. Esimerkiksi ihmisen yksityiselämästä piirtyy huomattavasti yksityiskohtaisempi kuva silloin, kun häntä koskevia erilaisia tietoja automaattisesti yhdistetään ja verrataan. Tämä automaatioon liittyvä riskiperusteinen lähtökohta on omaksuttu myös tietosuojasääntelyssä.

Hallituksen esitysluonnoksesta saa sen kuvan, että biometristen tietojen vertailu tapahtuisi automaattisesti. Vaikuttaa siltä, että ainakin seuraavissa toimissa käytettäisiin automaatiota: sormenjälki- ja kasvokuvavertailut sekä SIS-kuulutukset ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmä. Näin ollen hallituksen esitykseen on sisällytettävä arvio siitä, täyttääkö ehdotettu lainsäädäntö tietosuoja-asetuksen 22 artiklan ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan mukaiset vaatimukset.

Unionin tekoälyasetus

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy alaluku tekoälyasetuksesta, mikä on kiitettävää ja mahdollisesti myös välttämätöntä tämän sääntelyn yhteydessä.

Hallituksen esitysluonnoksen tekoälyasetusta tarkastelevassa alaluvussa sivulla 10 todetaan, että ”Suomessa voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei tällä hetkellä mahdollista reaaliaikaista biometristä etätunnistamista poliisin lainvalvontatehtävissä. Poliisi käyttää kuitenkin jälkikäteistä biometristä etätunnistamista nykyisen kansallisen toimivaltuussääntelyn puitteissa. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia poliisin oikeuteen käyttää biometristä etätunnistamista tehtäviensä suorittamiseksi. Esityksessä on kuitenkin pyritty huomioimaan EU:n tekoälyasetuksesta seuraavat reunaehdot siten, että passirekisterin ja henkilökorttirekisterin sekä ulkomaalaisten biometriset tiedot olisivat asianmukaisessa laajuudessa lainvalvontaviranomaisten käytettävissä myös tekoälyasetuksen mukaisessa biometrisessa etätunnistamisessa. Ehdotetussa biometristen tietojen käsittelyssä on noudatettava tekoälyasetuksen ja sitä jatkossa mahdollisesti täydentävän kansallisen sääntelyn

vaatimuksia.”

Hallituksen esityksestä ei tältä osin saa selvää. Mahdollistetaanko nyt ehdotettavalla sääntelyllä biometrinen etätunnistaminen passirekisterin ja henkilökorttirekisterin sekä ulkomaalaisten biometristen tietojen perusteella? Jos tätä tarkoitetaan, on hallituksen esityksessä tehtävä yksityiskohtainen arvio sääntelyn suhteesta tekoälyasetukseen.

Hallituksen esityksessä tulee mahdollisimman selkeästi arvioida, käytettäisiinkö ehdotettavassa vertailussa tekoälyäjärjestelmää tekoälyasetuksen tarkoittamassa merkityksessä vai ei. Jos tämä yksityiskohta on epäselvä, voidaan nähdäkseni todeta, ettei eduskunnan tiedonsaantioikeus toteudu.

Tässä yhteydessä olisi hyvä selventää myös se yllä mainittu yksityiskohta, että poliisi käyttää jälkikäteistä biometrista etätunnistamista nykyisen kansallisen toimivaltuussääntelyn puitteissa. Käytetäänkö tässä toiminnassa tekoälyjärjestelmää?

Hallituksen esityksessä ei tarkalleen oteta kantaa siihen, käytettäisiinkö biometriikkaa tekoälyasetuksen tarkoittamalla tavalla ennaltaehkäisevään lainvalvontaan. Silti perusteluista käy ilmi, että näin saattaa olla. Alaluvussa 4.2.5.3 Vaikutukset turvallisuuteen todetaan muun muassa, että esityksellä edistettäisiin poliisin mahdollisuuksia puuttua ennalta estävästi vaaratilanteisiin. Poliisi voi saada tiedon uhkatilanteesta, jonka kohteena oleva henkilö voidaan tunnistaa vain vertaamalla hänen tietojaan laajaan kuva-aineistoon. Poliisin tulee voida nopeasti saada tieto siitä, kuka henkilö on, jotta hänet voidaan tavoittaa ja estää vaaran toteutuminen. Käytettävissä oleva aiempaa laajempi biometristen tietojen vertailuaineisto edesauttaisi poliisin mahdollisuuksia suojella yksityisiä henkilöitä heitä uhkaavalta vaaratilanteelta. Biometristen tunnisteiden käyttäminen edistäisi niin ikään vaaran aiheuttavan henkilön nopeaa tunnistamista ennalta estävästi tilanteissa, joissa kysymys on hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvasta merkittävästä vaarasta. Lienee selvää, että näissä käyttötarkoituksissa on kyse ennaltaehkäisevästä teknologian – oletettavasti tekoälyn – käytöstä lainvalvonnassa. Tällöin hallituksen esitykseen tulee lisätä seikkaperäinen arvio siitä, onko ehdotettu toiminta tekoälyasetuksen 5 artiklan mukaista kiellettyä käyttöä, vai kenties 6 artiklan mukaista suuririskistä toimintaa. Lisäksi hallituksen esitykseen tulee sisältyä molempien osalta arvio kansallisesta liikkumavarasta sekä tekoälyasetuksen mukainen riskiarvio.

Tekoälyasetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohta kieltää tekoälyjärjestelmän käytön luonnollisia henkilöitä koskevien riskinarviointien tekemiseen, jotta voidaan arvioida tai ennustaa sen riskiä, että luonnollinen henkilö syyllistyy rikokseen, kun tämä perustuu yksinomaan luonnollisen henkilön profilointiin tai hänen persoonallisuuspiirteidensä ja persoonallisuusominaisuuksiensa arviointiin.

Tekoälyasetuksen 5 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan kiellettyä on niin ikään reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käyttö julkisissa tiloissa lainvalvontatarkoituksessa tietyin poikkeuksin. Jos hallituksen esityksen tarkoituksena on, kuten yllä todetaan, huomioida EU:n tekoälyasetuksesta seuraavat ehdot siten, että passirekisterin ja henkilökorttirekisterin sekä ulkomaalaisten biometriset tiedot olisivat asianmukaisessa laajuudessa lainvalvontaviranomaisten käytettävissä myös tekoälyasetuksen mukaisessa biometrisessa etätunnistamisessa, tulee tämän asetuksen säännöksen asettamia ehtoja arvioida tarkemmin.

Samassa yhteydessä olisi arvioitava ehdotetun toiminnan yhdenmukaisuus tekoälyasetuksen suuririskisiä järjestelmiä koskevien velvoitteiden kanssa. Asetuksen liitteessä III luetellaan lainvalvonnassa käytettävät korkean riskin tekoälyjärjestelmät. Tekoälyprofilointijärjestelmät luokitellaan sinänsä suuririskisiksi ja tekoälyjärjestelmät, joissa arvioidaan luonnollisten henkilöiden tai ryhmien ominaisuuksia tai aiempaa rikollista käyttäytymistä, luetellaan niin ikään suuririskisiksi.

Suhde perustuslakivaliokunnan käytäntöön

Kuten alaluvusta 11.2.3 Henkilötietojen käsittely muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen käy jokseenkin selkeästi ilmi, ehdotettu sääntely ei täysin vastaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan sellaista toimintaa, jota on osin ehdotettu ennenkin, mutta jota perutuslakivaliokunta ei ole hyväksynyt.

Perustuslakivaliokunta ei pitänyt poliisin henkilötietolakiin ehdotettua säännöstä asianmukaisena etenkään käyttötarkoituksen määrittelyltä edellytettävän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta (PeVL 14/2009 vp). Ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta taas piti säätämisjärjestyskysymyksenä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen (PeVL 47/2010 vp). Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mukaan sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt erityistä huomiota sormenjälkitietojen käyttötarkoituksen laajentamiseen arvioidessaan sääntelyä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (PeVL 51/2018 vp). Valiokunta katsoi, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta voitiin tavallisen lain säätämisjärjestyksessä poiketa sääntelyä olennaisesti alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen rajaamatta vain, mikäli sormenjälkitietojen käyttö eräiden Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi oli EU:n Eurodac-asetuksessa edellytettyä.

Perustuslakivaliokunta on toisaalta hiljattain arvioinut käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentävän lainsäädännön yhteydessä (PeVL 40/2021 vp ja PeVL 23/2022 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä erityisen vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen voi liittyä sellaisia painavia, perusoikeusjärjestelmäänkin palautuvia yhteiskunnallisia intressejä, jotka riittävästi perustelevat käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Näiltä osin on valtiosääntöisesti mahdollista tehdä rajattuja poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen, mikäli huolellisesti laadittu sääntely kokonaisuutena arvioiden täyttää perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien vaatimusten kanssa. Siten hallituksen esityksen tulee täyttää perustuslakivaliokunnan asettamat ehdot, jotta se voitaisiin säätää tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Yllä esitetyin tavoin epävarmaa ovat luonnoksen perustella se, onko tässä ehdotuksessa kyse rajatusta poikkeuksesta käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen sekä se, täyttääkö sääntely perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset ja on yhteensopivaa EU-oikeuden asettamien (sekä tietosuoja- että tekoälysääntelyn) vaatimusten kanssa. Hallituksen esityksessä on tarkemmin arvioitava sitä, miten ehdotettu sääntely täyttää nämä perustuslakivaliokunnan asettamat ehdot.

Hallituksen esitysluonnos sisältää maininnan siitä, että perutuslakivaliokunnan lausunto on tarpeellinen. Yhdyn tähän arvioon.

Yhteenveto

Yllä esitetyin tavoin hallituksen esitysluonnos herättää kysymyksiä erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta, oikeusturvasta, suojakeinoista ja tekoälyn käytöstä. Hallituksen esitystä on näiltä osin täydennettävä jatkovalmistelussa.

Säätämisjärjestyskannanotossa todetaan, että esityksessä ehdotetun henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn arvioidaan olevan välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide ottaen huomioon ehdotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen. Nähdäkseni hallituksen esitysluonnoksessa ei kuitenkaan perustella selkeästi sitä, että toimenpide olisi välttämätön taikka oikeasuhtainen. Hallituksen esitykseen tulee sisällyttää molempia koskeva tarkempi arvio. Lisäksi hallituksen esityksessä on otettava kantaa siihen, onko nyt esitetty sääntely sellaista, joka rajoittaisi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ydinaluetta. Arvioissa tulee myös erotella kansallinen turvallisuus ja yleinen turvallisuus, eli rikosasiat.

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla sääntelymuutoksilla parannettaisiin todennäköisesti viranomaisten mahdollisuuksia suorittaa erinäisiä tehtäviään. Se ei kuitenkaan näin merkittävän perusoikeusrajoituksen kohdalla ole riittävää. Perusoikeusrajoitus on hyväksyttävä vain, mikäli se on välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide tavoitteisiinsa nähden.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo