

## **Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa U-jatkokirjelmästä UJ 22/2023 vp - U 28/2021 vp. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavan.

### **1. Asian aiempi käsittely perustuslakivaliokunnassa**

Perustuslakivaliokunnassa nyt käsiteltävänä oleva jatkokirjelmä koskee komission ehdotusta 1.4.2021 ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (KOM(2021) 206 lopullinen), jota koskevan kantansa Euroopan parlamentti vahvisti täysistunnessaan 14.6.2023.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut komission ehdotusta U-kirjelmästä U 28/2021 vp antamassaan lausunnossa PeVL 37/2021 vp. Sitä vastoin perustuslakivaliokunta ei antanut lausuntoaan asiaan liittyvästä U-jatkokirjelmästä UJ 29/2022 vp.

Keskityn lausunnossani arvioimaan erityisesti perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa ja muussa valiokunnan käytännössä esitettyjen valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien suhdetta käsiteltävänä olevassa U-jatkokirjelmässä esitettyyn Suomen kantaan. Kuten valiokunnan aiemmasta lausunnostakin voi päätellä, tekoälyjärjestelmillä ja niiden tarkemmalla sääntelyllä voi sinänsä olla myönteisiä vaikutuksia muun ohella oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Nämä myönteiset vaikutukset –riittävällä näytöllä tuettuna – on syytä ottaa huomioon punnittaessa tekoälysääntelyyn liittyvien perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuutta.

Toisaalta yhtä lailla selvää on, että niihin liittyy myös merkittäviä perus- ja ihmisoikeusriskejä, jotka liittyvät tyypillisesti henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan (ks. PeVL 62/2018 vp), syrjintäkieltoon (Ks. esim. PeVL 29/2018 vp). Näiden riskien merkitys korostuu erityisesti tekoälyn kaltaisessa kokonaan uudessa sääntely-ympäristössä, jossa käsityksemme tekoälypohjaisen päätöksenteon vaikutuksista on vasta kehittymässä.

Totean jo nyt, että Valtioneuvoston kantaa voidaan pitää eräin osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena niin perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön kuin myös perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetun kansainvälisyysperiaatteen kanssa. Viimemainitun periaatteen olennaisena sisältönä on lähtökohta, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhän ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Tämän lähtökohdan tulisi olla yksiselitteisen selvä myös valtioneuvoston kannassa enkä ole aivan varma, että valtioneuvoston kanta on tältä osin aivan loppuun asti harkittu.

### **2. Tekoälysääntelyn valtiosääntöoikeudellinen merkitys**

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 37/2021 vp huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- Tekoälyasetuksen tavoitteena on yhtäältä edistää kaupallisia intressejä, toisaalta turvata perus- ja ihmisoikeuksia. On varmistettava, että kahden toisinaan vastakkaisen intressin turvaamiseksi laadittava sääntely ei ole ongelmallista suhteellisuusvaatimuksen kannalta.

- Perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta keskeisimmät ongelmat tekoälyn käytössä ja sen sääntelyssä liittyvät kuitenkin erityisesti yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoihin sekä oikeusturvaan.

- Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden vaatimusten toteutumista tulisi jatkovalmistelussa arvioida systemaattisemmin erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, kuten lapsien ja vammaisten henkilöiden, kannalta. Samalla tulisi tarkemmin kiinnittää huomiota asetusehdotuksen suhteeseen voimassa olevaan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyyn unionissa ja Suomessa sekä niiden valvontamekanismeihin.

- Tekoälyn käyttöön voi liittyä profilointia. Perustuslakivaliokunta viittasi aiempaan käytäntöönsä, jossa se on korostanut esimerkiksi kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuvaa riskinarvioinnin käyttöönottoa merkitsevässä sääntely-yhteydessä yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltolain normiston merkitystä, mikä on tarkoittanut esimerkiksi etnisen profiloinnin kieltä eli kieltä kohdistaa esimerkiksi tarkastuksia kansallisuuden ja kansallisen alkuperän perusteella.

- Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimukset on huomioitava jatkovalmistelussa. Erityisen merkityksellisinä valiokunta piti tässä yhteydessä esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen määräyksiä.

- Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että tekoälyasetuksen 5 artiklan 1 kohdan perusteella kiellettyihin tekoälykäytänteisiin kuuluvasta reaaliaikaisten biometristen etätunnistusjärjestelmien käytöstä lainvalvontatarkoituksiin julkisesti käytettävissä olevissa tiloissa voidaan poiketa tietyissä asetuksessa tarkemmin säännellyissä tilanteissa. Valiokunta totesi tältäkin osin Euroopan tietosuojaneuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun antamaan lausuntoon viitaten (18.6.2021), että tarkasteltuihin poikkeusten soveltamiseen liittyy merkittäviä riskejä ja peruuttamattomia vaikutuksia yksityiselämän suojan ja oikeuden anonymiteettiin kannalta.

Lisäksi valiokunta tarkasteli asetusehdotuksen suhdetta kansalliseen liikkumavaraan sekä sääntelyn ja julkisuusperiaatteen suhteeseen.

### **3. Valtioneuvoston kanta ja sen arviointi**

Perustuslakivaliokunnassa nyt käsiteltävänä olevan U-jatkokirjelmän perusteella valtioneuvoston kannassa vaikuttaa tapahtuneen valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä muutoksia perustuslakivaliokunnan edellisen lausunnon jälkeen. Suomen kannan perusteella Suomi suhtautuisi varsin kriittisesti Euroopan parlamentin ehdotuksiin tekoälyasetuksen muuttamiseksi tavalla, joka suojaisi aiempaa paremmin perusoikeuksien toteutumista. Vähintäänkin Suomen kanta jättää epäselväksi sen, millaisia konkreettisia toimia Suomi oikeastaan edellyttää sen turvaamiseksi, ettei tekoälyasetus rajoita perusoikeuksia suhteellisuusperiaatteen vastaisesti. Käsittelen seuraavaksi näitä valtioneuvoston kannanottoja kohta kohdalta.

#### **Valtioneuvoston kanta:**

*”Erityisesti Suomi suhtautuu varauksellisesti korkean riskin tekoälyjärjestelmien listauksen (liite III) laajennuksiin neuvoston yleisnäkemykseen verrattuna.”*

Jatkokirjelmän todetulla tavalla parlamentti ehdottaa lisättävän korkean riskin tekoälyjärjestelmän listaukseen esimerkiksi tekoälyjärjestelmät, joita käytetään eräiden sosiaalisen median alustojen suosittelujärjestelmissä tai jotka vaikuttavat vaalien tulokseen tai luonnollisten henkilöiden äänestyskäyttäytymiseen. Lisäksi parlamentti ehdottaa täsmennyksiä listaukseen sisältyvistä korkean riskin tekoälyjärjestelmistä, joita käytetään julkisten palveluiden ja etuuksien myöntämisessä. Parlamentin

täsmennysten mukaan kyseiset järjestelmät kattaisivat terveydenhuollon palvelut sekä muut keskeiset palvelut, esimerkiksi asumisen, sähkön, lämmityksen ja jäähdytyksen sekä internetin.

Tekoälyasetuksen perusratkaisuna on riskiperustainen ja käyttötapauskohtainen lähestymistapa, jossa tekoälyn sovellustilanteet luokitellaan käyttötarkoituksen pohjalta kiellettyihin käyttötarkoituksiin, korkean riskin käyttötarkoituksiin, matalan riskin käyttötarkoituksiin ja minimaalisen tai olemattoman riskin käyttötarkoituksiin. Korkean riskin kategoriaan kuuluvia tekoälyjärjestelmiä ovat merkityksellisiä yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kannalta, kuten biometriseen tunnistukseen tai henkilöiden luokitteluun liittyviä järjestelmiä. (PeVL 37/2021 vp)

U-jatkokirjelmässä ei ole selostettu tarkemmin, mihin Suomen erityisen varauksellinen kanta korkean riskin tekoälyjärjestelmien laajennuksiin perustuu. Parlamentin ehdotuksessa mainitut käyttötarkoitukset, kuten vaalien tulosten vaikuttamiseen tähtäävien järjestelmien sekä terveydenhuollon järjestelmät saattavat herkästi perustua arkaluontoisten henkilöiden poliittisten käsitysten ja terveydentilatietojen käsittelyyn, ja niitä voidaan sellaisena herkästi pitää sekä perusoikeuksien että tietosuojalainsäädännönkin näkökulmasta korkeariskisinä. Perustuslakivaliokunnan tulisi nähdäkseni tarkoin selvittää Suomen kannan perusteet ja sen vaikutukset.

#### **Valtioneuvoston kanta:**

*"Suomi pitää tärkeänä, että jatkossakin rikosanalyysissä käytettävää dataa olisi mahdollista analysoida tehokkaasti tekoälyn avulla rikostutkinnassa. Jos kyseiset järjestelmät päätetään kuitenkin sisällyttää korkean riskin tekoälyjärjestelmien listaukseen, on jatkokäsittelyssä varmistuttava siitä, ettei niitä käytetä ainoastaan luonnollisen henkilön toimintaa avustavassa tarkoituksessa."*

Komission alkuperäisen ehdotuksenkin perusteella rikosanalyysijärjestelmät olisi luokiteltu korkeariskisiksi. Parlamentin ehdotuksessa on täydennetty komission ehdotusta siten, että korkeariskiseksi määriteltäisiin sellaiset tekoälyjärjestelmät joita on tarkoitus käyttää lainvalvontaviranomaisten toimesta tai puolesta tai joita unionin virastojen, laitosten tai elinten on tarkoitus käyttää lainvalvontaviranomaisten tukemiseksi luonnollisia henkilöitä koskevassa rikosanalyysissä. Ehdotus vaikuttaisi siten rajaavan rikosanalyysiä koskevat tekoälyjärjestelmät sellaisiin tilanteisiin, joita käytetään lainvalvontaviranomaisen tukemiseksi ja tässä mielessä avustavassa tarkoituksessa. Toisaalta parlamentin ehdotuksenkin perusteella tekoälyjärjestelmiä voidaan käyttää rikosanalyysin tarkoituksessa.

Kysymyksellä siitä, toimiiko tekoälyjärjestelmä itsenäisesti vai avustavassa tarkoituksessa, on liittynyt virkavastuuta koskeviin vaatimuksiin, jolla on vaikutusta myös rikosanalyysin alueella. Siltä osin kuin tekoälyjärjestelmä toimii itsenäisesti, vaarana on, että sen käytön yhteydessä tehdään tosiasiallisesti yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavia päätöksiä. Tekoälyjärjestelmän käyttö voi tässä suhteessa rinnastua automatisoituun päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunnan mukaan automaattisen päätöksenteon sääntelyä on arvioitava perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta. (PeVL 81/2022 vp). Perustuslakivaliokunnan on tämän vuoksi syytä tarkoin arvioida, onko Suomen kanta siitä, ettei tekoälyjärjestelmiä tule rikosanalyysin yhteydessä käyttää ainoastaan avustavassa tarkoituksessa, perustuslain kannalta ongelmaton.

#### **Valtioneuvoston kanta:**

*"Suomi pitää tärkeänä sitä, ettei kiellettyihin tekoälykäytänteisiin kuuluisi luonnollisia henkilöitä koskevien riskiarviointien tai data-analyysien teko lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tekoälyn avulla perustuen henkilön liikkumistietoihin."*

Sekä perustuslakivaliokunnan (ks. PeVL 7/2021 vp, PeVL 16/2018 vp) että Euroopan unionin tuomioistuimen käytännön valossa paikka- ja oleskelutietoja on pidettävä henkilötietojen suojan ja yksityiselämän suojan kannalta merkittävinä. Niillä on vaikutusta myös perustuslain 9 §:ssä suojatun liikkumisvapauden kannalta (PeVL 36/2022 vp). Kuten unionin tuomioistuin on todennut tuoreeltaan, liikenne- ja paikkatiedot voivat paljastaa tietoja huomattavasta määrästä asianomaisten henkilöiden yksityiselämään liittyviä seikkoja, ja myös arkaluonteisia tietoja, kuten seksuaalista suuntautumista, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista, filosofista, yhteiskunnallista tai muuta vakaumusta sekä terveydentilaa koskevia tietoja, vaikka tällaiset tiedot saavat unionin oikeudessa lisäksi erityistä suojaa. Näiden tietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä, kuten elämäntavoista, vakituista tai tilapäisistä oleskelupaikoista, päivittäisestä tai muusta liikkumisesta, toiminnasta sekä näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja heidän sosiaalisesta ympäristöstään. Niiden perusteella voidaan erityisesti laatia rekisteröityjen profiili, joka on yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden kannalta aivan yhtä arkaluonteista tietoa kuin itse viestinnän sisältö (tuomio 5.4.2022, Commissioner of An Garda Síochána ym., C-140/20, EU:C:2022:258, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ks myös C-203/15, Tele 2 Sverige ym., kohta 99, ks. myös C-293/12 ja C-594/12, Digital Rights Ireland, 27 kohta).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, ja sääntelyn on oltava tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Valtioneuvoston kantana nyt siis ilmeisesti on, ettei paikkatietoihin perustuvaa tekoälypohjaista riskiarviointia tulisi kieltää. Tätä pidetään vielä tärkeänä. Kiinnitän valiokunnan huomiota tämän vuoksi siihen, että paikkatietojen hyödyntäminen valtioneuvoston kannassa edellytetyllä tavalla vaikuttaa väistämättä edellyttävän paikkatietojen keräämistä ja niiden analysoimista tavalla, joka on omiaan johtamaan ihmisten hyvin tarkkaan ja yksityiselämään syvälle käyvästi puuttuvaan profilointiin. Tällainen sääntely olisi nähdäkseni hyvin herkästi ristiriidassa edellä viitattujen perustuslakivaliokunnan arkaluontoisten tietojen käsittelyyn liittyvien vaatimusten kanssa. Kokonaan vailla merkitystä unionisääntelyn kansallisen valmistelun yhteydessä ei ole silläkään, että asia vaikuttaa ongelmalliselta myös EU:n perusoikeuskirjan valossa. Perustuslakivaliokunta on nimittäin nimenomaisesti painottanut yleisesti sen varmistamista, että EU-oikeuden asetusehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa (PeVL 13/2017 vp, s. 5).

Asiassa onkin vähintäänkin välillisesti merkitystä myös sillä, että EU-tuomioistuimen vuoden takaisessa ratkaisussa yhdistetyissä asioissa C-793/19 ja C-794/19 (Spacenet ja Telekom Deutschland GmbH) tuomioistuin katsoi muun ohella Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7, 8 ja 11 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohtien estävän sellaiset kansalliset lainsäädäntötoimet, joissa säädetään ennalta ehkäisevästi liikenne- ja paikkatietojen yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta säilyttämisestä vakavan rikollisuuden torjumiseksi ja yleistä turvallisuutta koskevien vakavien uhkien ehkäisemiseksi. Tällaisten tietojen perusteella voitiin nimittäin tehdä hyvin täsmällisiä johtopäätöksiä niiden henkilöiden yksityiselämästä, joiden tietoja on säilytetty, kuten elämäntavoista, vakituista tai tilapäisistä oleskelupaikoista, päivittäisestä tai muusta liikkumisesta, toiminnasta sekä näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja heidän sosiaalisesta ympäristöstään ja erityisesti laatia kyseisten henkilöiden profiili (ks. tuomion kohta 90). Tällainen säilyttäminen ja käsittely oli mahdollista ainoastaan tilanteissa, joissa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, joka osoittautuu todelliseksi ja olemassa olevaksi tai ennakoitavaksi olevaksi, ja joko tuomioistuin tai riippumaton hallinnollinen elin voi kohdistaa menettelyyn tehokasta laillisuusvalvontaa. Valtioneuvoston tulisi edellä esitetyn perusteella varmistaa, että paikkatietojen hyödyntäminen, niihin

väistämättä liittyvä paikkatietojen kerääminen ja käsittely mukaan lukien, täyttävät kansallisesta perustuslaista ja EU:n perusoikeuskirjasta johtuvat vaatimukset.

### **Valtioneuvoston kanta:**

*”Suomi pyrkii ensisijaisesti siihen, etteivät henkilöiden tunnetiloista päätelmiä tekevät tekoälyjärjestelmät lainvalvonnassa olisi kiellettyjä, mutta voi tarvittaessa suhtautua kysymykseen joustavasti. Suomi pitää tärkeänä, ettei henkilön liikehdintää, liikehdintätapaa tai muita liikkumisen ominaispiirteitä käsitetä tunnetiloiksi.”*

Valtioneuvoston kanta vaikuttaa olevan vastaus Euroopan parlamentin ehdotukseen asetuksen johdanto-osan uudeksi 26 c kappaleeksi, jossa esitetään tunnetiloihin perustuvien tekoälyjärjestelmien kieltoa. Sen mukaan ”Vakavaa huolta on herättänyt sellaisten tekoälyjärjestelmien tieteellinen perusta, joilla pyritään havaitsemaan tunteita, fyysisiä tai fysiologisia piirteitä, kuten kasvoniilmeitä, liikkeitä, pulssi tai ääntä. Tunteet tai tunteenilmaisut ja niiden tulkitseminen vaihtelevat huomattavasti eri kulttuureissa ja tilanteissa ja jopa yksilön tasolla. Tällaisten teknologioiden olennaisia puutteita ovat muun muassa vähäinen luotettavuus (tunneluokkia ei ole määritetty luotettavasti tiettyjen yhteisten fyysisten tai fysiologisten liikkeiden perusteella eikä niitä liitetä niihin yksiselitteisesti), tarkkuuden puute (fyysiset tai fysiologiset ilmaisut eivät vastaa täsmälleen tunneluokkia) ja heikko yleistettävyyden (kontekstin ja kulttuurin vaikutuksia ei ole otettu riittävästi huomioon). Luotettavuuteen liittyviä ongelmia ja näin ollen merkittäviä väärinkäytön riskejä voi erityisesti syntyä, kun järjestelmä otetaan käyttöön todellisissa tilanteissa lainvalvonnassa, rajavalvonnassa, työpaikoilla ja oppilaitoksissa. Siksi sellaisten tekoälyjärjestelmien markkinoille saattaminen, käyttöönotto tai käyttö, joita on tarkoitus käyttää näissä yhteyksissä henkilöiden tunnetilan havaitsemiseen, olisi kiellettävä.”

Minulla ei ole syytä epäillä parlamentin luonnehdintaa tunnetiloihin perustuvien tekoälyjärjestelmien riskeistä. Suomi olisi nyt kuitenkin omaksumassa kannan, ettei tällaisia tunnetiloihin perustuvia tekoälyjärjestelmiä tulisi kieltää. Kanta ei sisällä perusteluja.

Tunnetiloihin perustuvien tekoälyjärjestelmien käyttöön vaikuttaa liittyvän hyvin merkittäviä oikeudellisia riskejä, jos niitä käytetään tavalla, joka vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tällainen järjestelmä vaikuttaa olevan myös hyvin lähellä sellaista sosiaalista luottoa koskevaa järjestelmää, joka on käytössä Kiinassa (ks. esim. Government access to data in third countries. Final report. EDPS/2019/02-13, p. 12-15. Ks. myös ASY Cheung, Y Chen: From datafication to data state: Making sense of China's social credit system and its implications. Law and Social Inquiry 2022). Tällainen järjestelmä saattaa esimerkiksi lainvalvonnassa, rajavalvonnassa, työpaikoilla ja oppilaitoksissa johtaa tilanteisiin, joissa henkilö joutuu itselleen haitallisen profiloinnin kohteeksi yksinomaan sen perusteella, miten tekoälypohjainen järjestelmä on arvioinut hänen tunnetilojaan. Riskit ovat sitä suuremmat, mitä laaja-alaisemmin tällainen järjestelmä olisi käytössä. Se saattaa siis olla mahdollista hyväksyä hyvin rajatusti (esimerkiksi kansallista turvallisuutta välittömästi ja konkreettisesti uhkaavan vaaran torjumiseksi tai lentoliikenteen turvallisuuden varmistamiseksi turvatarkastusten yhteydessä). Laajemmissa yhteyksissä, yhdistettynä esimerkiksi biometriseen etätunnistamiseen, tällainen järjestelmä on omiaan johtamaan sellaiseen kontrollijärjestelmään, joka ei enää olisi yhteensopiva liberaalin demokraattisen oikeusvaltion kanssa.

Ongelmana on myös järjestelmän epäluotettavuus. Jos profilointiin jo sinällään liittyy merkittäviä henkilötietojen suojan kannalta merkittäviä riskejä, vielä suurempia mainittujen riskien voi olettaa olevan silloin, kun profilointi perustuu sekä epäluotettavalle tiedolle että automatisoidulle henkilötietojen käsittelylle. Perustuslakivaliokunnan tulee vakavasti arvioida, voiko Suomi edustaa asetuksen valmistelussa

valtioneuvoston nyt esittämää kantaa. Nähdäkseni kanta vaikuttaa olevan ristiriidassa jo perustuslain 1 §:n 3 momentin kanssa.

**Valtioneuvoston kanta:**

*”Suomen mukaan tekoälyä pitäisi voida hyödyntää reaaliaikaisessa sekä jälkikäteisessä biometrisessä etätunnistamisessa lainvalvontaviranomaisten toiminnassa tietyin tarkasti rajatuin reunaehdoin ja huomioiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.”*

Kysymys on nähdäkseni etäältä tapahtuvasta kasvojentunnistamisesta esimerkiksi julkisella paikalla. Kanta sisältää tärkeän näkökohdan siitä, että tekoälyn hyödyntäminen reaaliaikaisessa sekä jälkikäteisessä biometrisessä etätunnistamisessa tulee rajata tiukasti ja ottaen huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kanta jättää kuitenkin avoimeksi sen, millaisia reunaehtoja valtioneuvosto katsoo perus- ja ihmisoikeuksien tässä suhteessa asettavan. On syytä varmistaa, että asiassa noudatetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä noudatettuja henkilötietojen suojaa koskevia vaatimuksia. Viitataan tältä osin myös EU:n tietosuojaneuvoston toukokuussa 2022 julkaisemaan kannanottoon kasvojentunnistuksen käytöstä lainvalvonnassa, jossa nostetaan esiin tällaiseen järjestelmään liittyviä merkittäviä perusoikeusriskejä. Neuvoston mukaan kasvojentunnistustekniikoiden käyttö edellyttää huomattavan laaja-alaista henkilötietojen käsittelyä. Tietoihin sisältyy tyypillisesti myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Kasvot ja yleisemmin biometriset tiedot ovat pysyvästi ja peruuttamattomasti yhteydessä henkilön henkilöllisyyteen. Siksi kasvojentunnistuksen käyttö on neuvoston mukaan välittömiä tai välillisiä vaikutuksia useisiin EU:n peruskirjassa vahvistettuihin perusoikeuksiin. Kokonaan perusoikeuskirjan vastaisia olisivat neuvoston kannanoton mukaan tunnistusjärjestelmät, jotka luokittelevat yksilöitä etnisyyden, sukupuolen, taikka poliittisen tai seksuaalinen suuntautumisen perusteella. (ks. European Data Protection Board, Guidelines 05/2022 on the use of facial recognition technology in the area of law enforcement, kappaleet 101-104.)

**Valtioneuvoston kanta:**

*”Tekoälyä hyödyntävien jälkikäteisten biometrinen etätunnistusjärjestelmien käyttö tallenteiden tai muun kertyneen materiaalin perusteella tulisi olla lähtökohtaisesti sallittua lainvalvontaviranomaisille esimerkiksi tiettyihin valvonnan, rikostorjunnan ja -tutkinnan, sekä lupahallinnon käyttötapauksiin ilman erillistä tuomioistuimelta haettavaa päätöstä. Tekoälyavusteisen biometrisen etätunnistamisen sallimista tulee arvioida kuitenkin perustuslain, tietosuojasääntelyn ja perusoikeuskirjan asettamien reunaehtojen perusteella. Suomen mukaan neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että viranomaisen luvanantamismenettelystä tekoälyn käyttöön biometrisessä etätunnistamisessa ei muodostuisi hallinnollisesti liian raskasta, jolloin riskinä on viivytykset luvan saamisessa. Suomi pitää tärkeänä, ettei asetusehdotus aseta kohtuuttomia esteitä tekoälyn hyödyntämiselle tullivalvonnassa esimerkiksi riskianalyyysien teossa.”*

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon sekä julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta kiinnittänyt huomiota siihen, ettei julkishallinnon automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (PeVL 62/2018 vp). Vaikka sääntelyn ja hallinnon keveyttä voidaan sinänsä pitää tärkeänä oikeuspoliittisena päämääränä, tämä ei saa tapahtua oikeusturvan kustannuksella. Kuten edellä todettiin, etenkin yleisellä julkisella paikalla tapahtuva biometrinen etätunnistaminen voi merkitä hyvin syvälle käyvää puuttumista ihmisten perusoikeuksiin, kuten

yksityiselämän suojaan (yksityiselämän suojasta julkisella paikalla ks. esim. EIT:n tuomio tapauksessa Peck v. United Kingdom) ja henkilötietojen suojaan. Kun perusoikeusrajoitusten on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, oikeusturvavaatimus mukaan lukien, näin merkittävä puuttuminen ihmisten yksityisyyden suojaa edellyttäisi lähtökohtaisesti etukäteistä tuomioistuinkontrollia. (ks. PeVL 67/2010 vp, ks. myös luottamuksellisen viestinnän salaisuutta koskeva PeVL 99/2022 vp).

#### **4. Johtopäätökset**

Edellä esitetyn perusteella katson, ettei valtioneuvoston kantaan ole kaikilta osin syytä yhtyä.

Helsingissä 24.9.2023

Juha Lavapuro

professori, oikeusneuvos, OTT