Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

26.9.2023

EU/664/2022
EU/664/2022-SM-24

Suuri valiokunta
Eduskunta

U 28/2021 vp; komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyn harmonisoiduksi sääntelyksi (Artificial Intelligence Act)

U-jatkokirje

Sisäministeriön lausunto

U-jatkokirjeessä on tarkoitus vahvistaa Suomen kanta ja antaa vahva tuki neuvoston joulukuussa hyväksytylle yleisnäkemykselle - erityisesti parlamentin kanta ja parlamentin esittämät muutosehdotukset huomioiden.

Sisäministeriö yhtyy U-jatkokirjeessä olevaan valtioneuvoston kantaan. Sen lisäksi sisäministeriö tuo esille seuraavat seikat.

Tausta

Tekoälyasetusehdotus vaikuttaa sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten mahdollisuuksiin hyödyntää tekoälyä. Hallinnonalalla käytetään jo nyt tekoälyä, ja sisäministeriölle on keskeistä, ettei asetus heikennä tekoälyn nykyisiä käyttömahdollisuuksia.

Parlamentin kanta asetusehdotukseen on erityisesti lainvalvontaviranomaisten osalta hyvin rajoittava. Erityisen ongelmallinen on parlamentin ehdotus biometrisen etätunnistamisen osalta. Parlamentin kanta asettaisi sisäministeriön mukaan merkittäviä rajoituksia sekä kohtuuttomia ennakkovaatimuksia jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käytölle ja kieltäisi täysin reaaliaikaisen biometrisen etätunnistamisen käytön julkisilla paikoilla.

Myös uusia käyttötapauksia on nostettu korkean riskin tai kiellettyjen käyttötapausten listalle, mikä edellyttäisi asetusehdotuksen mukaisesti tekoälyn käyttämiseltä tiukempia vaatimuksia näissä yhteyksissä.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Sisäministeriö PL 26 00023 Valtioneuvosto	 Kirkkokatu 12 Helsinki	 0295 480 171 +358 295 480 171	 09 160 44635 +358 9 160 44635	 kirjaamo.sm@gov.fi www.intermin.fi

Parlamentti ajaa heikennyksiä siihen, miten lainvalvontaviranomainen voisi käyttää tekoälyavusteisia järjestelmiä, esimerkiksi avusteisessa rikostutkinnassa.

Neuvoston asetusehdotusta koskevan yleisnäkemyksen on sisäministeriössä arvioitu mahdollistavan nykytilanteen säilymisen ja lainvalvontaviranomaisten tekoälyn käytön perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Neuvoston yleisnäkemys, johon Suomi on sitoutunut, ei olisi kieltämässä mitään lainvalvontaviranomaisen nykyisistä tekoälynkäyttökäytänteistä ja mahdollistaisi sen, että lainvalvontaviranomaiset voivat jatkossakin hyödyntää tekoälyä työssään.

Parlamentin esittämät muutokset heikentäisivät merkittävästi niin lainvalvontaviranomaisten kuin laajemminkin turvallisuusviranomaisten toimintamahdollisuuksia ja kykyä vastata teknologisen kehityksen mukanaan tuomiin uhkiin tulevaisuudessa.

Tekoälyn käyttö lainvalvontaviranomaisissa

Tekoälyavusteisten järjestelmien käyttö on tärkeää poliisille ja Rajavartiolaitokselle rikostutkinnassa ja -torjunnassa. Tekoälyjärjestelmiä halutaan hyödyntää rikostutkinnassa tutkinnan sujuvoittamiseksi, nopeuttamiseksi ja oikeusvarmuuden maksimoimiseksi. Tutkimusten mukaan tekoälyä hyödynnettäessä ihmisen työtä tukevana myös tulokset ovat parempia. Mitä kattavammin viranomainen pystyy tutkimaan saatavilla olevan tiedon, sen parempi oikeusvarmuus saavutetaan. Korkea oikeusvarmuus palvelee yhtä lailla rikoksesta epäiltyä kuin rikoksen uhria. Laajoissa rikostapauksissa tekoäly nopeuttaa ja helpottaa mm. kameravalvontatallenteiden analyysiä huomattavasti. Jos tekoälyä ei ole käytettävissä, tehdään kaikki työ manuaalisesti, jolloin käsittelyajat voivat olla moninkertaisia, mikä edelleen heikentää kansalaisen oikeusturvaa. Lisäksi tekoälyavusteisiä järjestelmiä käytetään rikostutkinnan avustavassa työssä.

Biometrinen jälkikäteinen etätunnistaminen on poliisille tärkeää, ja sen käyttöä säädellään jo nyt kansallisen lainsäädännön puitteissa. Biometrisen etätunnistamisen osalta ei ole asetusehdotuksessa tai kansallisessa valmistelussa ehdotettu uutta, eikä myöskään sen käyttötilanteiden laajentamista rikostorjunnassa. Sisäministeriö on kannassaan tuonut esille sen varmistamisen, että myös jatkossa biometrisen etätunnistaminen ehtojen täyttyessä biometrisen etätunnistamisen käyttö tekoälyavusteisesti on mahdollista. Poliisi ei käytä reaaliaikaista biometristä etätunnistamista, mutta reaaliaikainen etätunnistaminen on Tullille tärkeää lainvalvontatarkoituksessa. Tästä säädetään kansallisessa Tullia koskevassa lainsäädännössä. Sekä reaaliaikaiseen että jälkikäteiseen biometriseen etätunnistamiseen käytettävät tekoälyjärjestelmät olisivat myös korkean riskin järjestelmiä, joihin kohdistuisi erilaisia menettelyllisiä, teknisiä ja laadullisia vaatimuksia.

Sisäministeriö korostaa lausunnossaan sitä, että tekoälyalgoritmit eivät tee itsenäisesti luonnollisen henkilön oikeusturvaan vaikuttavia päätöksiä. Tekoäly on virkahenkilön työkalu, jota voidaan hyödyntää laajojen aineistojen ja datamassojen hallinnassa ja sellaisten mahdollisten osumien tunnistamisessa, jotka edellyttävät virkahenkilön tarkempaa manuaalista arviointia. Lainvalvonnassa tekoälytekniikoita käytettään työn avustamiseen, esim. tuomalla suuresta tietomassasta oleellinen helpommin loppukäyttäjän analysoitavaksi.

Sisäministeriön kanta

Sisäministeriön tavoitteena on, että asetus ei epätarkoituksen mukaisesti rajoittaisi tekoälyn käyttömahdollisuuksia hallinnonalan viranomaisten toiminnassa ja takaisi viranomaisille riittävät työkalut vastata tulevaisuuden tekoälyteknologian kehitykseen ja hyödyntää sitä. Sisäministeriön viesti on ollut vahva; on tärkeää, että u-jatkokirjeessä vahvistetaan Suomen tuki neuvoston yleisnäkemykselle, johon Suomi on sitoutunut.

Biometrisen etätunnistamisen sallimisen osalta sisäministeriö vahvasti toteaa, että jälkikäteisen biometrinen etätunnistaminen tulee olla lainvalvontakäytössä sallittua eikä asetusehdotus saa hankaloittaa nykyisiä käyttömahdollisuuksia. Kansallinen lainsäädäntö sääntelee jo nyt sitä, miten lainvalvontaviranomainen voi käyttää biometristä etätunnistamista. Esimerkiksi jälkikäteistä biometristä etätunnistamista voidaan käyttää rikosten selvittämisessä tiettyjen reunaehtojen toteutuessa. Parlamentti on kannassaan eh-

dottanut, että jälkikäteinen biometrinen tunnistaminen olisi sallittua vain etukäteen tuomioistuimelta haettavan luvan turvin. Etukäteen tuomioistuimelta haettava lupa hidastaisi merkittävästi rikostutkintaa ja työllistäisi sekä lainvalvontaviranomaisia mutta myös oikeuslaitosta. Viivästykset rikostutkinnassa voivat heikentää niin rikoksesta epäillyin kuin myös uhrin oikeusturvaa. Tekoälyasetuksella ei tulisi kieltää sellaista biometristä etätunnistamista, joka kansallisesti on jo sallittu lainsäädännöllä, vaikka sitä tehtäisiin tekoälyjärjestelmän avulla.

Korkean riskin käyttötarkoituksiin liittyvien avustavien ja valmistelevien tekoälyjärjestelmien kohdalla tulisi edelleen selkeyttää määritelmiä. Sisäministeriö pitää tärkeänä tekoälyavusteisten järjestelmien käytön tehokasta mahdollistamista rikostutkinnassa, -analyysissa, rajojen valvonnassa (kohteen tai henkilön havaitseminen) riskianalyysissa, rikosten ennaltaehkäisyssä, asiakirja-aitouden selvittämisessä, pelastustoimessa ja ilmiötason ennusteiden sekä arvioiden tekemisessä. Sisäministeriö katsoo, ettei neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti edellä mainittuja käyttötapauksia tulisi kategorisesti määrittää korkean riskin käytöksi.

Sisäministeriölle on tärkeää, että tietyissä lainsäädännön sallimissa tilanteissa henkilöiden liikkumistietoja voidaan tekoälyavusteisesti hyödyntää ja että jatkossakin esimerkiksi epäilyttävää liikehdintää voidaan tekoälyn avulla tulkita. Liikehdintää tai liikkumistietoja ei tule asetustekstissä lukea tunteiden tulkitsemiseksi. Sisäministeriö katsoo, että jo pelkästään alati kasvavien datamassan ja informaatiovirtojen hallitsemiseksi on jatkossa välttämätöntä hyödyntää luonnollisen henkilön valvomaa tekoälyä ja koneoppimista.

Lopuksi

Sisäministeriö katsoo, että turvallisuusympäristön kehitystä on jatkuvasti seurattava ja viranomaisten toimintaedellytyksiä kehitettävä vastaamaan muuttuviin uhkakuviin. Lainvalvontaviranomaisille on varmistettava oikeasuhtaiset toimintamahdollisuudet rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja rikollisten rikosoikeudelliseen vastuuseen saattamiseksi. Tekoälyasetuksen tulisi mahdollistaa lainvalvontaviranomaisille vahva ja toimiva työympäristö, siten että samalla perus- ja ihmisoikeus- sekä tietosuojaa koskevat säännökset huomioidaan täysimääräisesti. Neuvoston yleisnäkemykselle osoitettava vahva tuki mahdollistaa edellä mainitun.

Tekoäly on jo nyt lainvalvontaviranomaiselle tärkeä työkalu. On huomioitava se, että tekoälyä hyödyntävien järjestelmien käyttömahdollisuudet tulevat teknologian kehityksen myötä kasvamaan hallinnonalan viranomaisten toiminnassa, jolloin ehdotetun sääntelyn asettamat vaatimukset tulevat muodostamaan keskeisen osan järjestelmien valmistukseen ja käyttöön liittyen.

Erityisasiantuntija Emma Patovuori