

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Poliisihallitus katsoo, että hallituksen esityksen luonnoksen keskeiset ehdotukset vaikuttavat riittävältä tässä vaiheessa tekoälyasetuksen kansallista toimeenpanoa.

Olenainen osa tekoälyasetuksesta johtuvista tulkinnallisista ongelmista jää säädettäväksi ehdotettavien lakien soveltamisalojen ulkopuolelle – tekoälyasetuksen tulkinnalliset ongelmat tulee ratkaista EU-oikeudellisen aineiston pohjalta ja tietyin osin tätä esitysluonnosta seuraavassa kansallisessa lainvalmistelussa. Poliisissa on sen toimintaympäristöön vaikuttavan teko-älyasetuksen sääntelyn osalta tunnistettu ongelmia muun muassa tekoälyjärjestelmän käsitteen määrittelyn osalta.

Ehdotettavien markkinavalvontaviranomaisten suhteen ei Poliisihallituksella ole ehdotettavasta poikkeavaa lausuttavaa. Poliisin oman toiminnan osalta näkyvimpänä toimijana tässä suhteessa tulisi olemaan Tietosuojavaltuutetun toimisto, mutta säädösehdotuksista johtuvia poliisin toimintaan liittyviä valvontaviranomaisia olisi ilmeisesti muitakin.

Seuraamusmaksuja ja seuraamusmaksulautakuntaa koskevista ehdotuksista todetaan ainoastaan, että ehdotettu sääntely on perusteltua ja yhdenmukainen tämän hetkisen kansallisen tietosuojalainsäädännön kanssa, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä esim. valtion viranomaisille (tietosuojalaki 1050/2018, 24 §).

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

Esitysluonnoksen kohdasta 4.2.2 Vaikutukset viranomaisiin käy ilmi, että valvovien viranomaisten (markkinavalvontaviranomaiset) resurssitarpeista ei ole saatu vielä kunnollista selkoa, johtuen mm. asetuksen toimeenpanon aikaisesta vaiheesta sekä vaikeudesta hahmottaa asetuksen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan (tekoälyjärjestelmät) laajuutta kansallisessa ympäristössämme.

Poliisi pitää huolta aiheuttavana seikkana esitysluonnoksessa ilmaistua arviota siitä, että kansalliset (valvontaviranomaisten) resurssitarpeet vaikuttavat ylittävän merkittävästi sen, mitä komissio on arvioinut jäsenvaltioiden resurssitarpeista. Kiinnitämme myös huomiota siihen, että resurssitarpeiden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon sanottujen viranomaisten jo nykyisistään tehtävistä mahdollisesti aiheutuvat lisäresurssien tarpeet tai mahdolliset muut niiden toiminnan tehokkuuteen jo nyt heikentävästi vaikuttavat seikat.

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että resurssitarpeiden arvioinnissa otetaan huomioon sekä henkilötöyvuosissa mitattava työvoiman tarve että myös valvontaviranomaisten tarve hankkia riittävästi tekoälyyn liittyvää asiantuntemusta. Yhtälailla valvontaviranomaisilla ja myös muilla viranomaisilla tulee olla riittävästi resursseja toteuttaa poikkihallinnollista yhteistyötä. Samoin viranomaisten resurssitarpeissa tulee ottaa huomioon myös kaikki muu kuin henkilötöyvoimaan liittyvät resurssitarpeet, kuten valvontaan liittyvät tietotekniset ratkaisut.

Poliisin toimintaan kohdistuvaa vaikutusten arviointia esitysluonnoksessa ei ole käsitelty, koska poliisille ei tässä esitysluonnoksessa ehdoteta uusia tehtäviä tai vastuita. Poliisin omaa vaikutusten arviointia on käsitelty sitä koskevassa kohdassa jäljempänä.

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluja

Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa säännöskohtaisten perustelujen osalta.

Lausuntonne koskien pykälää

Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa säädettäväksi ehdotettavien lakien pykälän osalta.

Muut kommentit HE -luonnoksesta

Kohta 2.5.1 Tekoälyjärjestelmän määritelmä, s. 13-14: Poliisihallitus toteaa, että tekoälyjärjestelmän määritelmän tulkinnassa tulee esiintymään haasteita, etenkin asetuksen soveltamisen ensimmäisinä vuosina. Määritelmän tulkinta tehdään EU-oikeudellisen aineiston pohjalta, joten kansallisessa lainvalmistelussa ei ole tarpeen, eikä edes mahdollista, ratkaista näitä ongelmia.

Kohta 2.5.2 Tekoälylukutaito, s. 14: Esitysluonnoksessa on todettu, että te-koälylukutaitoa koskeva säännös (4 artikla) ei sellaisenaan muodosta velvoitteita eikä tekoälyasetus sisällä sääntelyä 4 artiklan laiminlyönnin tai rikkomisen sanktioimisesta. Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että vaikka laiminlyöntiä tai rikkomista ei tekoälyasetuksen perusteella sanktioida, tulee huomioida, että mm. viranomaiselle voi tulla seurannaisvaatimuksia ja sanktioita aiheuttavia tapahtumasarjoja, mikäli henkilöstön tekoälyn lukutaitoa ei vahvisteta. Negatiiviset vaikutukset voivat näkyä esimerkiksi tekoälyavusteisen prosessin tuotoksissa ja tuotosten aikaan saamisissa vaikutuksissa.

Kohta 2.8 Luottamuksellisuus, s. 30: Esitysluonnoksessa todetaan, että asetusta soveltavat viranomaiset saavat pyytää ainoastaan dataa, joka on ehdottoman välttämätöntä

tekoälyjärjestelmien aiheuttaman riskin arvioimiseksi ja valtuuksien käyttämiseksi tämän asetuksen ja markkinavalvonta-asetuksen mukaisesti. Lisäksi todetaan, että niiden on käytettävä riittäviä ja tehokkaita kyberturvallisuustoimenpiteitä saatujen tietojen ja datan turvallisuuden ja luottamuksellisuuden suojaamiseksi, ja poistettava kerätyt tiedot heti, kun niitä ei enää tarvita siihen tarkoitukseen, jota varten ne on saatu.

Poliisin osalta on huomioitava, että valvovalle viranomaiselle toimitettavat tiedot saattavat tekoälyn kouluttamiseksi käytetyn materiaalin osalta joko yksittäisinä tai kasautuessaan paljastaa poliisin salassa pidettävää ja turvallisuusluokiteltua tietoa sekä poliisitoiminnan kohteina olevien henkilöiden tietoja. Tekoälyn tehokkaan hyödyntämisen osalta operatiivisen tuotantodatan käyttö on edellytys tehokkaiden tekoälymallien rakentamiseksi. Valvovilla viranomaisilla tulee olla riittävä valmius käsitellä tällaista tietoa luottamuksellisesti.

Kohta 3.11.4 Kansallisen liikkumavaran käyttö erinäisissä asioissa, s. 80: Esitysluonnoksen mukaan kansallista sääntelyä reaaliaikaisen biometrisen etätunnistusjärjestelmien käyttöön liittyen tullaan selvittämään ja tarkastelemaan erikseen sisäministeriön hallinnonalan toimesta, jonka vastuualueelle lainvalvontaviranomaiset kuuluvat, minkä vuoksi tässä esityksessä asiaan ei oteta kantaa. Poliisihallitus toteaa, että tämä selvitys tulee olemaan poliisin kannalta merkittävä. Poliisi tulee osallistumaan liikkumavaran käytön mahdollisuuksien selvittämiseen.

Jos organisaationne toimii tiedonhallintalain (906/2019) tarkoittamana tiedonhallintayksikkönä, mitkä ovat näkemyksenne hallituksen esityksen luonnoksen 4.2.6. kappaleeseen ”Tiedonhallinnan muutosvaikutukset” organisaationne koskevan tiedonhallinnan osalta?

Esitysluonnoksen sivulla 93 on todettu, että tekoälyasetuksella itsellään on vaikutuksia viranomaisten tiedonhallintaan siltä osin kuin viranomaiset toimivat suuririskisten tekoälyjärjestelmien käyttöönottajina tai käyttävät tekoälyasetuksen 5 artiklan sallimissa puitteissa reaaliaikaisesti toimivia biometrisiä etätunnistusjärjestelmiä julkisella paikalla. Poliisihallitus toteaa, että nämä vaikutukset kohdistuvat mainitulla tavalla poliisin toimintaan, vaikkakin tekoälyn laajempi hyödyntäminen poliisitoiminnassa on vasta kehittymässä. Kehityksessä ollaan vasta alussa myös tekoälyavusteisten prosessien toimivaltasääntelyn kehittämisessä – tekoälyasetuksen kansallinen liikkumavara ei ole täysimittaisesti poliisin hyödynnettävissä kansallisen toimivaltasääntelyn puolesta.

Toimiiko organisaationne tai edustamanne yritys tekoälyasetuksen tarkoittamana toimijana, ja jos toimii, millä tavoin katsotte, että asetus ja ehdotettavat lait vaikuttavat organisaatioonne tai yritykseenne?

Säädettäväksi ehdotettavat kansalliset lait vaikuttavat poliisin toimintaan vähäisemmin kuin mitä vaikutuksia tekoälyasetuksesta seuraa. Säädettäväksi ehdotettavat lait vaikuttavat poliisin toimintaan vain välillisesti – lakiehdotukset eivät muuttaisi poliisin tehtäviä tai toimivaltaa. Nimettäväksi ehdotettavien valvontaviranomaisten kyky suoriutua tehtävistään tehokkaasti ja nopeasti voi kuitenkin vaikuttaa myös poliisin kykyyn tuottaa palveluitaan ja kehittää toimintaansa tehokkaasti.

Tekoälyasetuksesta suoraan poliisille syntyvät vaikutukset ovat merkittävät. Osa vaikutuksista, mm. kasvava tarve tekoälyyn liittyvälle osaamiselle, johtuu luonnollisesti jo teknologian kehittymisestä ja tarpeesta hyödyntää sitä poliisitoiminnassa. Tekoälyasetuksen keskeisin sisältö tulee asettamaan ja asettaa poliisille tiukkoja vaatimuksia tekoälyä hyödyntävien järjestelmien kehittämisessä, käyttöönotossa ja ylläpitämisessä.

Tekoälyn hyödyntäminen tulee olemaan välttämätöntä poliisin toiminnassa poliisin toimintaympäristön ja mm. rikosten tekotapojen monimutkaistuessa. Jotta poliisi pystyy hyödyntämään tekoälyä tuloksekkaasti ja yhteiskunnan sille asettamat vaatimukset, yhtäältä mm. rikosten selvittämisintressin ja toisaalta yksilön oikeuksien suojaamisen näkökulmat täyttäen, tulee poliisilla olla jo pelkästään tekoälyasetuksen soveltamiseen riittävä ammattitaito ja toimivat prosessit. Toimivilla prosesseilla tässä yhteydessä tarkoitetaan mm. sitä, että poliisin tietojärjestelmien kehityksen ja uusien innovaatioiden käyttöönotto ei saa olla hidasta eikä ulkoisten seikkojen tule tätä tarpeettomasti hidastaa.

Tekoälyasetuksesta seuraa poliisille rajoituksia toimivaltanäkökulmasta. Lisäksi poliisille seuraa asetuksesta lisävaatimuksia tietojärjestelmien käyttöönottoprosesseihin. Nämä vaikutukset sitovat poliisin henkilöresursseja ja edellyttävät myös osaamisen kasvattamista organisaatiossa. Myös tekoälyasetuksesta johtuvan tai siihen muuten liittyvän kansallisen lainsäädännön valmistelu työllistää poliisia – poliisi osallistuu erityisesti ohjaavan ministeriönsä lainvalmistelutyön tukemiseen.

Alamäki Jussi
Poliisihallitus