

Asia: VN/17593/2024

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne koskien keskeisiä ehdotuksia

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi tekoälyasetuksen (EU) toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

Verohallinto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

EU:n tekoälysäädöksen tavoitteena on varmistaa tekoälyn turvallinen ja eettinen käyttö suojaamalla perusoikeuksia, edistämällä innovaatioita ja luomalla yhdenmukaiset säännöt tekoälyjärjestelmien hallintaan Euroopan unionissa. Verohallinnon toiminnan kannalta kriittistä on erityisesti tulkintaepäselvyyksien ehkäisy, teknologisen kehityksen mahdollistaminen ja julkisen sektorin digitalisaation edistäminen.

Verohallinto pitää kansallisen toimeenpanon esitysluonnosta pääpiirteittäin hyvänä ja hyvin laadittuna, erityisesti toimeenpanon vaiheistus huomioiden. Esitysluonnoksessa ei esitetä Verohallinnolle uusia viranomaistehtäviä, mutta tekoälyasetuksella ja tavalla, jolla se kansallisesti toimeenpannaan, on merkittäviä vaikutuksia Verohallinnon toimintaan.

Verohallinto pitää keskeisenä ja erittäin tärkeänä, että toimivaltaisilta viranomaisilta, saa riittävästi neuvontaa uuden sääntelyn soveltamiskysymysten ratkaisemiseen. Keskeistä olisi mahdollisuus keskustella suunnitellusta tekoälyratkaisusta toimivaltaisen viranomaisen kanssa ja ennakolta

selvittää kuuluuko järjestelmä suuren riskin vai tätä alemmaa luokkaan. Tämä on erityisen tärkeää potentiaalisesti suuriin ihmisjoukkoihin vaikuttavien järjestelmien osalta, kuten verotusjärjestelmien osalta, joilla voi olla merkittäviä perusoikeusvaikutuksia riippumatta lopullisesta riskiluokittelusta. Kattava neuvonta tukisi myös sitä, että suomalaisten viranomaisten ja yritysten tulkinnat samasta sääntelystä olisivat yhdenmukaisia samankaltaisissa tilanteissa.

Verohallinto ehdottaa, että hallituksen esityksessä otettaisiin selkeämmin ja vahvemmin kantaa neuvonnan järjestämiseen sekä tavoitetaan taata riittävät taloudelliset- ja henkilöresurssit sen hoitamiseen. Esitysluonnoksessa ehdotettujen vastuiden mukaisesti Verohallinnon kannalta keskeisimmät valvontaviranomaiset ja neuvontaa tarjoavat viranomaiset olisivat Tietosuojavaltuutettu ja pieneltä osin Liikenne- ja viestintävirasto.

Hallitusohjelman tavoitteet ja neuvonnan järjestäminen

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti digitalisaation ja tekoälyn käytön edistäminen on nostettu monin paikoin keskeiseksi teemaksi. Hallitus tavoittelee ohjelman mukaisesti Suomen teknologista edelläkävijyyttä ”hyödyntämällä digitalisaation ja tekoälyn mahdollisuudet täysimääräisesti, ihmiset mukana pitäen”. Julkishallinnon osalta hallitusohjelmassa on erikseen todettu, että uusia teknologioita ja digitalisaatiota tulisi voida hyödyntää täysimääräisesti julkishallinnon toiminnassa sekä todettu tahtotila mahdollistaa tekoälypohjainen päätöksenteko viranomaistoiminnassa.

Verohallinto on riskiperusteisesti arvioinut näitä kannatettavia ja keskeisiä tavoitteita tekoälyasetuksen kansallisen toimeenpanon hallituksen esityksen luonnokseen. Eräs keskeisin julkishallinnon teknologista kehitystä potentiaalisesti estävä ja kehitystä hidastava riski on, että sääntely on liian vaikeaselkoista. Tulkintaepäselvyyksien vuoksi uudistukset voivat viivästyä ja niitä voidaan jättää yleisen varovaisuuden vuoksi tekemättä. Näin tapahtui käytännössä esimerkiksi valtionhallinnon pilvi siirtymän osalta, jossa GDPR-sääntelyn erilaiset tulkinnat valtion viranomaisten kesken johtivat siihen, että kehitys hidastui ja osa viranomaisista jätti alkuvaiheessa uudistukset tekemättä. Hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi tulkintaongelmien riskiä tulisi vähentää ja hallituksen esityksessä tulisi näkemyksemme mukaan ottaa selkeästi ja vielä vahvemmin kantaa (valvovien) viranomaisten velvoitteeseen antaa neuvontaa ja ennakkollisia kannanottoja uusien tekoälyratkaisujen käyttöönottoa varten. Esitysluonnoksen kappaleessa 4.2.2 keskitytään viranomaisten kantoihin valvonnan resursoinnista, kun taas neuvonta on mainittu vain lyhyesti.

Myös viranomaisten neuvontaresurssit (taloudelliset ja henkilöresurssit) uuden sääntelyn osalta tulisi varmistaa, sillä neuvontaa ei voida antaa asianmukaisesti, ellei siihen varattu resursseja. Mikäli resurssien tarkistus tullaan tekemään vasta vuonna 2028 asetuksen niin vaatiessa, on tämä Verohallinnon näkemyksen mukaan liian myöhäinen ajankohta. Resursointi on erityisen tärkeää huomioiden valtion virastoja koskevat leikkaukset, jotka asettavat paineita virkailijatyön

vähentämiseen mahdollisesti myös niissä viranomaisissa, joiden tulisi antaa neuvontaa uudesta sääntelystä muille viranomaisille. Riskinä on, että jos neuvontaan ei alkuvaiheesta lähtien kyetä panostamaan tarpeeksi, voi Suomi jäädä kehityksestä suhteessa verrokkimaihin jälkeen tavoitellun teknologisen edelläkävijyyden sijaan. Verohallinto myös huomauttaa, että neuvonnan liian vähäinen resursointi voi tulla maksamaan valtiolle moninkertaisesti, jos keskitetyn neuvonnan sijaan jokainen valtion virasto selvittää samat tulkintakysymykset esimerkiksi ulkopuolisia konsultteja käyttämällä. Samalla riski erilaisista tulkinnoista kasvaa.

Verohallinnon nykyisen ja erityisesti tulevan tekoälyn hyödyntämisen kannalta on keskeistä kyetä selvittämään tietyn ratkaisun riskiluokitus, jotta Verohallinto voi toteuttaa ratkaisut lainmukaisesti ja resurssioptimaalisesti. Vaikka verotus ei ole nimenomaisesti mainittu tekoälyasetuksen liitteen III mukaisissa suuren riskin kategorioissa, on täysin mahdollista, että jotkin ratkaisut voisivat kuulua korkean riskin luokkaan muilla perusteilla. Esimerkiksi verotusjärjestelmien voitaneen katsoa olevan osa Suomen kriittistä digitaalista infrastruktuuria, joten tekoälyjärjestelmät verotusjärjestelmien turvakomponentteina saattaisivat kuulua suuren riskin kategoriaan. Lisäksi voidaan kysyä, onko verotus tekoälysäädöksen liitteen III listan mukainen ”välttämätön julkinen palvelu tai etuus”? Voisiko siten esimerkiksi tekoälyä käyttäen ratkaistavat verovähennyksen myöntäminen tai epääminen tai verojen perintää koskevat päätökset lukeutua tähän kategoriaan tai voisiko tekoälyllä tapahtuva verotuksen oikaiseminen oikaisuvaatimuksen johdosta olla suuririskistä oikeudenkäyttöä? Tuleva komission ohjeistus saattaa selkeyttää tilannetta, mutta kansallisesti on silti syytä järjestää neuvonta tulkintakysymysten ratkaisemiseksi. Verohallinnon kannalta ei ole suurta merkitystä järjestetäänkö viranomaisille tarjottava neuvonta tekoälyasetuksen sääntelyhiekkalaatikon kautta vai muulla tarkoituksenmukaisella tavoin.

Verohallinnon ja minkä tahansa valtion viranomaisen toiminnan kannalta pahin tilanne olisi, jos etukäteistä neuvontaa tulkintakysymyksistä ei kansallisesti olisi saatavilla ja valvontaviranomainen toteaisi jälkikäteisesti väärän tai jopa laittoman toiminnan jonkin jo toteutetun merkittävän teknologiauudistuksen osalta. Tämä riski tulisi voida minimoida, jotta uusien teknologiaratkaisujen käyttöönotto olisi mahdollista. Lisäksi toteutettujen ratkaisuiden korjaaminen jälkikäteen on huomattavasti kalliimpaa kuin asian toteuttaminen jo alkuvaiheessa.

Huomioita harmaan talouden torjunnan näkökulmasta

Henkilöiden ja yritysten käyttämän tekoälyn uhkia viranomaistoiminnalle ei ole käsitelty hallituksen esitysluonnoksessa eikä siten todettu kehittämistarpeita tältä osin. Tekoäly on mahdollista valjastaa petollisten toimijoiden työkaluksi ja sen avulla voidaan entistä helpommin saada näyttämään laitton liiketoiminta lailliselta ja pyrkiä näin välttämään seuraamuksia. Tekoäly mahdollistaa entistä nopeamman ja helpomman vääränsisältöisen datan ja tositteiden luomisen, mikä vaikeuttaa tulevaisuudessa aidon ja epäaidon erottamista.

Viranomaisilla tulisi olla parempia työkaluja vastata muuttuvaan toimintaympäristöön. Mikäli lainsäädäntökehitys ei huomioi toimintaympäristön muutosta, tarkoittaa tämä viranomaistoiminnan ja valvonnan heikentymistä – mikä puolestaan hyödyttää harmaan talouden ja talousrikollisuuden toimijoita sekä kasvattaa toiminnasta aiheutuvia vahinkoja valtiontaloudelle. Verohallinto katsoo, että lainsäädännön kehitystarpeita olisi syytä arvioida tekoälyasetuksen kansalliseen toimeenpanoon liittyvässä jatkotyössä tai pikaisesti sen jälkeen.

Lausuntonne koskien vaikutusten arviointia

-

Lausuntonne koskien säännöskohtaisia perusteluita

-

Lausuntonne koskien pykälä

-

Muut kommentit HE -luonnoksesta

-

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

-

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

-

Juva Jani

Verohallinto - Pääjohtaja Markku Heikura, Erityisasiantuntija Jani Juva