

VEROHALLINTO
Esikunta- ja oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo.tem@gov.fi
maria.hauptmann@gov.fi

LAUSUNTO

6.6.2025

Viite / Diaarinumero
VH/2840/00.04.05/2025
VN/31658/2024

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain muuttamiseksi.

Lausunto Verohallinto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa säädettäisiin tekoälyn sääntelyn testiympäristön perustamisesta kansallisesti sekä siihen liittyvistä viranomaistehtävistä ja menettelyistä. Lisäksi esityksessä säädettäisiin kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien suuririskisten tekoälyjärjestelmien kansallisesta ilmoittamisvelvoitteesta. Edelleen hallituksen esityksessä säädettäisiin toimivaltaisten markkinavalvontaviranomaisten tehtävistä vastata eräiden suuririskisten tekoälyjärjestelmien testaamisesta todellisissa olosuhteissa sääntelyn testiympäristön ulkopuolella sekä luvan antamismenettelystä koskien jälkikäteisen biometrisen etätunnistamisen käyttöä lainvalvontaviranomaisten toiminnassa. Verohallinto huomauttaa, että ehdotetun sääntelykokonaisuuden arviointi ei ole täysin kattavasti mahdollista, sillä se nojaa keskeisiltä osin vielä tulossa olevaan komission täytäntöönpanosääntelyyn. Myöskin muutettavaksi ehdotetun lain (laki eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta) käsittely eduskunnassa on vielä kesken.

Viranomaistoiminta ja sääntelyn testiympäristöt

Esityksessä on valittu sääntelyn testiympäristön perustamisen osalta malli, jossa Liikenne- ja viestintävirastoon perustettaisiin yleinen sääntelyn testiympäristö, joka olisi avoin kaikille tekoälyjärjestelmille. Malli edistäisi mahdollisuuksia saada sääntelyn testiympäristöön liittyvät palvelut keskitetysti yhdeltä viranomaiselta. Sääntelyn testiympäristöön osallistuvilta toimijoilta ei vaadittaisi, että heidän tekoälyjärjestelmänsä täyttäisivät tekoälyasetuksen vaatimukset testausvaiheessa, koska tekoälyjärjestelmiä ei ole vielä asetettu markkinoille tai otettu käyttöön. HE-luonnoksen mukaan "Testiympäristössä viranomaiset antaisivat toimijalle neuvontaa ja ohjausta siitä, kuinka tämän on mahdollista täyttää lainsäädännön vaatimukset."

Verohallinto on läpi tekoällysäädöksen kansallisen toimeenpanon korostanut, että pidämme keskeisenä ja erittäin tärkeänä, että toimivaltaisilta viranomaisilta saisi

riittävästi ja riittävän yksityiskohtaista neuvontaa uuden sääntelyn soveltamiskysymysten ratkaisemiseen. Keskeistä olisi myös neuvonta tekoälyratkaisujen yhteensovittamisesta tietosuojasääntelyn kanssa. Sääntelyn testiympäristöön osallistuminen voisi olla parhaimmillaan tehokas keino vastata näihin tarpeisiin. Sujuvalla pääsyllä testiympäristöön olisi näin ollen olennaista merkitystä Verohallinnon mahdollisuuksille ottaa käyttöön innovatiivisia tekoälyratkaisuja.

Kansainvälinen vertailu ja viranomaisten pääsy testiympäristöihin

Hallituksen esitysluonnoksessa on tehty hyvää kansainvälistä vertailua ja Verohallinto haluaa erityisesti nostaa esiin verrokkimaiden Tanskan ja Ruotsin esimerkit. HE-luonnoksen sivulla 66 on kuvattu Ruotsissa jo meneillään olevaa sääntelyn testiympäristöä: Ruotsissa tietosuojaviranomainen on perustanut vuodesta 2022 lähtien sääntelyn testiympäristöjä keskittyen toimijoiden ohjaamiseen tietosuojalainsäädäntöä koskevissa kysymyksissä. Ruotsin yhtiövirasto (Bolagsverket), Verovirasto (Skatteverket) ja Työnvälitystoimisto ovat yhdessä tietosuojaviranomaisen kanssa käynnistäneet tekoälyn sääntelyn testiympäristön pilotoinnin. Väliraportin mukaan sääntelyn testiympäristössä tulee muun muassa ratkaistavaksi kysymykset siitä, onko testattavassa järjestelmässä kyse tekoälyasetuksen mukaisesta tekoälyjärjestelmästä ja mihin asetuksen mukaiseen riskikategoriaan järjestelmä sijoittuu. Toisessa vaiheessa käsiteltiin muun muassa yleiskäyttöisiä tekoälymalleja sekä tekoälyasetuksen mukaisten toimijoiden eri rooleja ja niihin liittyviä vastuita. Myös Tanskassa on jo olemassa vertailun mukaan testiympäristö, jossa pääroolissa ovat viranomaiset.

Sekä Ruotsi että Tanska ovat aloittaneet testiympäristöjen pilotit nimenomaan viranomaisten lähtökohdista jo hyvissä ajoin. Esimerkiksi veroviranomaisen ja yhtiöviraston valikoituminen testiympäristöihin ei varmasti ole sattumaa, sillä niiden käyttämillä tekoälyjärjestelmillä olisi potentiaalista vaikutusta jokaiseen kansalaiseen ja yritykseen. Suomessa Verohallinnolle olisi nimenomaan keskeistä saada ohjausta ja varmistusta tietosuojasääntelyn soveltamiseen tekoälyratkaisuihin ja uuden tekoälysääntelyn oikeaan soveltamiseen. Verohallinto pitää uhkakuvana mallia, jossa etukäteistä riittävän yksityiskohtaista neuvontaa ei saisi ja jälkikäteisessä valvonnassa todettaisiin väärä tai jopa laiton toiminta. Tilanteen korjaaminen jälkikäteen voisi olla erittäin kallista ja vaikeaa ottaen huomioon myös tekoälyratkaisujen potentiaaliset resurssivaikutukset.

Lausuttavana olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa kuitenkin todetaan kansallisen liikkumavaran olevan epävarmaa eikä esityksessä näin ollen oteta kantaa siihen, onko hallituksen tarkoitus mahdollistaa Suomessa viranomaisten osallistuminen sääntelyn testiympäristöihin.

Verohallinto nostaa esiin myös hallituksen puoliväliriihessä ehdotetut kasvutoimet (23.4.2025) joiden mukaan "Vahvistetaan tekoälyosaamista ja tekoälyn käyttöönottoa yksityisellä ja julkisella sektorilla. Nopeutetaan tekoälyn vaikuttavaa käyttöönottoa ja esimerkiksi pilottien skaalautuvuutta koko julkisessa hallinnossa tukemalla kehityksen vaatimia pilotteja sekä tarvittaessa osaamisen vahvistamista ja lainsäädäntötyötä, jotta tekoälyn tai automaation hyödyntämistä koskevia mahdollisia esteitä voidaan poistaa tehokkaasti." sekä "Tavoitellaan Euroopan tasolla edelläkävijäasemaa lainsäädännössä, joka edistää tekoälyn käyttöönottoa.

Puretaan sääntelyesteitä ja hallinnollista taakkaa ja mahdollistetaan tuottava toiminta ja innovaatiot."

Verrokkimaiden esimerkit huomioiden sekä tunnistaen hallituksen tavoitetilan tukea tekoälyn hyödyntämisen pilotointia, skaalautuvuutta ja nopeaa käyttöönottoa julkisessa hallinnossa, Verohallinto ehdottaa, että esityksessä otettaisiin rohkeammin kantaa tavoitetilaan mahdollistaa testiympäristöihin osallistuminen viranomaisille ja erityisesti niille tekoälyjärjestelmille, joilla olisi yhteiskunnallisesti potentiaalisesti laajoja vaikutuksia, kuten jokaista kansalaista ja yritystä koskevat verotuksen järjestelmät ja asiakaspalvelu. Tekoälyasetuksen mukaisen lopullisen riskiluokituksen ei tulisi olla ratkaiseva tekijä testiympäristöön pääsulle.

Tietosuojavaltuutetun rooli ja resursointi on epäselvää

Verotuksen tarpeisiin käyttöönotettavat ja kehitettävät tekoälyjärjestelmät edellyttävät käytännössä aina jonkinlaista henkilötiedon käsittelyä. Verohallinnon tulee pystyä varmistumaan siitä, että henkilötiedon käsittely on lainmukaista sekä tekoälyjärjestelmän kehityksessä, että käytettäessä järjestelmää. Tätä tavoitetta sääntelyn testiympäristöjen osalta tukee tekoälyasetuksen 57 artiklan 10 kohta, jonka mukaan "kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava, että siltä osin kuin innovatiivisiin tekoälyjärjestelmiin liittyy henkilötietojen käsittelyä tai ne muutoin kuuluvat muiden tietoihin pääsyä tarjoavien tai sitä tukevien kansallisten viranomaisten tai toimivaltaisten viranomaisten valvonnan piiriin, kansalliset tietosuojaviranomaiset ja kyseiset muut kansalliset tai toimivaltaiset viranomaiset ovat mukana tekoälyn sääntelyn testiympäristön toiminnassa ja näiden näkökohtien valvonnassa, kukin tehtäviensä ja valtuuksiensa laajuudessa."

Verohallinto kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että hallituksen esityksessä on ristiriitaisuutta sen osalta, onko tietosuojavaltuutetun aina automaattisesti osallistuttava sääntelyn testiympäristöön tilanteissa, jossa järjestelmään liittyy henkilötiedon käsittelyä. Verohallinnon näkemyksen mukaan tekoälyasetus ei sisällä asiassa kansallista liikkumavaraa eli tietosuojavaltuutetun olisi aina osallistuttava testiympäristöön näissä tilanteissa. Verohallinto ehdottaa, että esitysluonnosta selkeytetään tältä osin ja jos kansallista harkintavaltaa katsotaan sisältyvän, tulisi perustella mihin tämä harkinnanvaraisuus perustuu. Myös esitysluonnoksen sivun 49. toteamusta siitä, että tietosuojaviranomaisen työmäärä ei lisääntyisi merkittävästi olisi arvioitava uudelleen.

Verohallinto myös ehdottaa, että annettavan ohjauksen ja linjausten luonnetta kuvattaisiin vielä yksityiskohtaisemmin ja selkeämmin. Esityksessä voitaisiin todeta, että sääntelyn testiympäristössä annettavan ohjauksen tulisi olla syvällistä ja tarvittaessa tulisi hakea linjauksia. Vielä enemmän skaalahyötyä kansallisesti voitaisiin saada sillä, että testiympäristöissä annettua ohjausta ja linjauksia tavoiteltaisiin julkaistaviksi tai kodifioitaisiin osaksi viranomaisten ohjeistusta.

Verohallinto korostaa, että erityisesti sekä testiympäristöjä koordinoivalla Liikenne- ja viestintävirastolla että Tietosuojavaltuutetulla tulisi olla riittävät resurssit selviytyä uusista tehtävistään. Tavoitella tulisi nimenomaisesti testiympäristöjen ja neuvonnan kokonaisuuden toteutusta, josta olisi aidosti lisäarvoa osallistujille. Testiympäristöillä on saavutettavissa hyvin onnistuessaan

merkittäviä hyötyjä niin julkisen hallinnon tehokkuuteen, että myös yksityissektorille. Mikäli vajavaiset resurssit viivästyttävät hankkeiden aikatauluja tai estävät osallistumisen tarpeettomasti, voi tällä olla vaikutusta Suomen säilymiseen digitaalisuuden ja tekoälyn käytön kärjessä.

Henkilötiedon jatkokäsittely yleisen edun mukaisissa tarkoituksissa

Verohallinto katsoo, että selvyyden vuoksi esityksessä tulisi tarkentaa, että tekoälyasetuksen 59 artikla sallii alun perin muihin tarkoituksiin laillisesti kerättyjen henkilötietojen käsittelyn sääntelyn testiympäristössä myös muihin tarkoituksiin mukaan lukien *julkishallinnon ja julkisten palvelujen tehokkuuden ja laadun parantaminen*. Esitysluonnoksen 11 g §:ssä käytetään kansallista liikkumavaraa rikosasioiden osalta, mutta olisi hyvä todeta, että 59 artiklan muiden sallittujen käyttötarkoitusten osalta hyödyntäminen voi perustua Suomessa suoraan asetuksen 59 artiklaan ja kansallista sääntelyä ei näin ollen katsota tarpeelliseksi.

Pääjohtaja

Markku Heikura

Erityisasiantuntija

Jani Juva

Seuraavat dokumentit on allekirjoitettu perjantai 6. kesäkuuta 2025



Lausunto_653500.pdf

(94698 byte)
SHA-512: 938c9d5a34852167609691ac294457047e4ac
c6529d02a762c073624905f5748af8dad3cb16de1bd913
e1fa672bc88e564586a17d34ba856e571a23320d43d1d

Allekirjoitukset

6.6.2025 8.06.32 (CET)



Juva Jani

jani.juva@vero.fi
Allekirjoitettu pika-allekirjoituksella

6.6.2025 8.26.30 (CET)



Heikura Markku

markku.heikura@vero.fi
Allekirjoitettu pika-allekirjoituksella



Allekirjoituksen on sertifioinut Assently



6.6.2025; VH Lausunto EU tekoöllysäädös kansallinen II vaihe Final

Tämän tosittien aitouden varmistaminen voidaan tehdä skannaamalla oheinen QR-koodi. Voit tehdä tämän myös käymällä <https://app.assently.com/case/verify>

SHA-512:
938c9d5a34852167609691ac294457047e4acc6529d02a762c073624905f5748af8dad3cb16de1bd913e1fa672bc88e564586a17d34ba856e571a23320d43d1d



Tästä tositteesta

Tämä dokumentti on allekirjoitettu Assently-palvelulla. Sähköisesti tunnistetun allekirjoituksen katsotaan olevan sähköisesti varmennettu. Suomen laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 1/9/2009 määrittää, että sähköinen allekirjoitus on yhtä pätevä kuin perinteinen fyysinen allekirjoitus.

Assently AB, Org Nr 556828-8442
Assently AB | Hölländargatan 20, 111 60 Tukholma