OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Niklas Vainio

Lausunto

8.12.2022

Perustuslakivaliokunnalle

HE 224/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan, että verotus- ja tullimenettelyssä poikettaisiin eräiltä osin hallintoasian automaattista ratkaisemista koskevasta sääntelystä, jota koskeva esitys (HE 145/2022 vp, jäljempänä *yleislakiesitys*) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Lausunnossa käsitellään esitystä automaattista ratkaisemista koskevilta osin.

Poikkeaminen käyttöalaa koskevasta säännöksestä

Yleislakiesityksen mukaan automaation sallitusta käyttöalasta säädettäisiin hallintolain 53 e §:ssä. Ehdotetun 2 momentin mukaan viranomainen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Ratkaisemisen on perustuttava sovellettavan lain perusteella laadittuihin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 2 §:n 16 kohdassa tarkoitettuihin käsittelysääntöihin.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin, että oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on ”osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Oikaisuvaatimussääntelyä on syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, että se voi muodostaa asiallisesti — joskaan ei muodollisesti — osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta. Valiokunta on aiemmin katsonut, että oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan tältä kannalta pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeVL 32/2012 vp, s. 3/II)” (PeVL 55/2014 vp).

Yleislakiesityksessä oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen automaattisesti kiellettäisiin, koska niiden oikeusturvaan liittyvä luonne lähtökohtaisesti edellyttää, että tällaisen vaatimuksen tutkii luonnollinen henkilö. Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen edellyttää usein myös sellaista harkintaa, joka ei ole automatisoitavissa. Lisäksi oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen voi hallintolain 49 f §:n mukaan kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon.

Yleislakiesityksessä katsotaan, että tietyillä hallinnonaloilla ja tietyissä asiaryhmissä saattaa kuitenkin olla tilanteita, joissa asianosaisen oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuvan oikaisuvaatimuksen ratkaisemisesta automaattisesti. Muualla lainsäädännössä on lisäksi saatettu rajata oikaisuvaatimuksen perusteita, mitä hallintolain 7 a luvussa tarkoitetussa oikaisuvaatimusmenettelyssä ei ole tehty. Oikaisuvaatimuksen automatisointia koskevasta kiellosta on siten tietyissä erikseen arvioiduissa tilanteissa mahdollista säätää erityislaissa poikkeus hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti, jos perustuslaista, erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaarantumattomuudesta, ei katsota seuraavan tälle estettä. Erityislain säätämisen yhteydessä tulee arvioida myös tietosuojaoikeudellisten suojatoimien riittävyys, kun huomioidaan se, että hallintolain 53 f §:ssä ehdotetaan säädettäväksi automaattisen ratkaisemisen edellytykseksi mahdollisuutta oikaisuvaatimukseen.

Viranomaisten automaattisen päätöksenteon tulisi lähtökohtaisesti perustua ehdotettuun yleislakiin. Yleislaista tehtävien poikkeusten tulee olla välttämättömiä, niille tulee olla erityinen, painava syy ja ne tulee säätää tarkkarajaisesti ja selkeästi siten, että sovellettavasta sääntelystä ei jää epäselvyyttä.

Käsillä olevassa esityksessä poikkeamista yleislaista on perusteltu muun muassa verotus- ja tulliverotusmenettelyn massamuotoisella luonteella (s. 47). Oikeusministeriö katsoo, että verotukseen ja tulliverotukseen voi sinänsä liittyä piirteitä, jotka perustelevat poikkeamista.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 26 f §:ssä ehdotetaan laajennettavaksi automaation sallittua käyttöalaa eräiden oikaisuvaatimusten ratkaisemiseen. Tätä poikkeusta on arvioitava edellä kuvattujen yleislakiin ehdotettavan kiellon tarkoitukseen liittyvien lähtökohtien perusteella. On arvioitava muun muassa, vaarantaako kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen oikaisuvaatimusten automaattinen ratkaiseminen asianosaisen oikeusturvan. Tällöin merkitystä on muun muassa sillä, johtaako oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen sellaiseen uuteen hallintopäätökseen, josta on mahdollista vaatia oikaisua, vai jääkö alkuperäinen oikaisuvaatimus asianosaisen ainoaksi hallinnon sisäiseksi oikeussuojakeinoksi.

Oikeusministeriön käsitys on, että 26 f §:n 1 momentin 1 kohdan osalta esityksessä katsotaan, että koska oikaisuvaatimuksella on hyväksytty asianosaisen esittämä uusi vaatimus tai selvitys, riittävä oikeussuojan tarve tulee katetuksi asianosaisen oikeudella hakea päätökseen muutosta hallintovalituksella. Momentin 2 ja 3 kohdissa tarkoitetuissa tilanteissa asiassa annetaan uusi päätös, johon voi vaatia oikaisua ja tällöin alkuperäisen oikaisuvaatimuksen automatisointi ei olisi ongelmallista perustuslain 21 §:n kannalta.

Saman pykälän 2 momentin mukaan veroilmoituksen, muun ilmoituksen tai tietojen antamisajan pidentämistä koskeva asia voidaan ratkaista automaattisesti myös, jos luonnollisen henkilön vaatimusta ei hyväksytä. Tällaisissa asioissa on kysymys menettelyllisestä ratkaisusta. Asian arvioinnin kannalta on olennaista, että asiassa annettaisiin myöhemmin varsinainen asiaratkaisu, johon liittyen asianosaisella olisi käytettävissään tavanomaiset oikeusturvakeinot. Oikeusministeriö huomauttaa, että yleislakiehdotuksen 8 b luku koskisi ainoastaan muutoksenhakukelpoisia pääasiaratkaisuja. Esityksen

mukaan (s. 51) säännös poistaisi epävarmuuden siitä, voisiko Verohallinto tehdä luonnolliselle henkilölle päätöksen ennakonpidätysprosentista tai ennakkoverosta automaattisesti.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin ehdotettuun hallintolain 53 e §:n 2 momenttiin, jossa säädettäisiin edellytykset, joiden mukaan asia voidaan ratkaista automaattisesti vain siltä osin kuin ratkaiseminen ei edellytä tapauskohtaista harkintaa ja että ratkaisemisen on perustuttava sovellettavan lain perusteella laadittuihin käsittelysääntöihin. Oikeusministeriö korostaa, että nämä edellytykset rajoittavat olennaisesti myös automaattisesti ratkaistavien oikaisuvaatimusten alaa. Perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on korostaa, että hallintolain mukaiset automaattisen ratkaisemisen yleiset edellytykset koskevat ja rajoittavat myös oikaisuvaatimusten ja määräajan pidentämistä koskevien asioiden automaattista ratkaisemista. Säännös tulisi muotoilla siten, että siitä ilmenee yleislain ensisijaisuus ja ettei jää epäselvyyttä siitä, tuleeko myös muu hallintolain 8 b luvussa säädetty sovellettavaksi. Vastaavasti esityksen 1., 2., 3., 4., 6., 8. ja 9. lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä, joiden mukaan päätökseen sovelletaan lisäksi, mitä hallintolain 53 g §:n 1 momentissa säädetään asian automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta. Myös nämä säännökset tulisi muuttaa viittaamaan hallintolain koko 8 b lukuun.

Edellä 1. lakiehdotuksesta todettu koskee myös 7. lakiehdotuksen 88 §:ää.

Tietosuoja-asetuksen edellyttämät suojatoimet

Yleislakiesityksen mukaan hallintolain 53 f §:n 1 momentissa säädettäisiin, että automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä on, että luonnollinen henkilö, johon ratkaisu on kohdistettu voi kaikilta osin vaatia siihen oikaisua maksutta 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella, joka käsitellään päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että 1 momentissa säädettyä ei kuitenkaan sovelleta, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Hallintolain 53 f §:n 1 momentin tarkoituksena olisi toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukainen erityinen suojatoimivaatimus. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vaatimuksesta poikkeus.

Yleislakiesityksessä on katsottu (s. 103), että kun asianosaisen vaatimus hyväksytään vaaditulla tavalla, ei asianosaisella voida katsoa enää olevan tietosuojaoikeudellisen suojan tarvetta saada päätöstä ihmisen käsiteltäväksi.

Käsillä olevan esityksen 1.–5. lakiehdotuksessa ehdotetaan eräitä poikkeuksia hallintolain 53 f §:n sääntelyyn. Poikkeukset koskevat veroilmoituksen, muun ilmoituksen tai tietojen antamisajan pidentämistä, maksujärjestelyyn ryhtymistä, keskeytysmääräystä, pidätysprosenttia, ennakonkannossa maksettavaa veroa ja perunkirjoituksen toimittamisajan pidentämistä.

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossaan kiinnittänyt huomiota kansallisen liikkumavaran alaan ja rekisteröidyn oikeuksiin, erityisesti oikeuteen saada asia ihmisen käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2 ja PeVL 44/2016 vp, s. 4). Kun kyse on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä on asianmukaisesti selostettu tietosuoja-asetuksen sallimaa kansallista liikkumavaraa.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta edellyttää, että kun jäsenvaltion lainsäädännössä mahdollistetaan automatisoitujen yksittäispäätösten tekeminen, lainsäädännössä vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi (ns. suojatoimet). Esityksen perusteluissa (s. 53–56) on käsitelty kattavasti yleisen tietosuoja-asetuksen suojatoimivaatimuksen toteutumista. Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ehdotetut poikkeukset hallintolakiin kaavailluista suojatoimista on perusteltu henkilötietojen suojan näkökulmasta asianmukaisesti ja ne ovat yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa yhteensopivia.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklassa säädetään rekisteröidyn informoinnista. Tietosuoja-asetuksen informointisääntely edellyttää rekisterinpitäjää informoimaan rekisteröityä automattisesta päätöksenteosta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että ehdotettujen lakien täytäntöönpanovaiheessa kiinnitetään erityistä huomiota rekisteröidyn oikea-aikaiseen informointiin etenkin niissä tilanteissa, joissa poikettaisiin hallintolakiin ehdotetusta yleissääntelystä.

Oikeus tulla kuulluksi

Esityksen 2. lakiesityksen 35 §:ssä ehdotetaan muutosta verovelvollisen kuulemiseen myöhästymismaksua määrättäessä. Ehdotuksen mukaan jos myöhästymismaksua määrätään enintään 200 euroa, on tilaisuus selvityksen antamiseen varattava vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Asianosaisen kuulemista koskeva rajoitus on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvatun hyvän hallinnon kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin ehdotettua vastaavaa säännöstä lausunnossaan PeVL 49/2017 vp. Ehdotus on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukainen.

Kuten tässä lausunnossa edellä on todettu, yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohta edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännössä käsittelylle vahvistetaan asianmukaiset suojatoimet. Asianosaisen kuulemista voidaan myös pitää tietosuojaoikeudellisena suojatoimena. Oikeusministeriö katsoo, että tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran puitteissa kuulemisesta voidaan poiketa 35 §:ssä ehdotetulla tavalla.