Janne Salminen 9.12.2022

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys, jossa ehdotetaan muutoksia verotusmenettelystä annettuun lakiin, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin, veronkantolakiin, tullilakiin sekä useisiin muihin veroja koskeviin lakeihin. Ehdotuksen keskeinen tarkoitus on säätää eräiltä osin poikkeus hallintolakiin ehdotetusta automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa koskevasta yleissääntelystä verotus- ja tulliasioissa. Tarkoituksena on, että automaattinen ratkaiseminen olisi tällöinkin mahdollista vain silloin, kun hallintolaissa säädettäviksi ehdotetut yleiset edellytykset asian automaattiselle ratkaisemiselle täyttyvät. Keskeisesti ehdotetut muutokset mahdollistaisivat Verohallinnon automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusten käsittelyssä tietyissä laissa säädetyissä rajatuissa tilanteissa ja eräissä muissa asioissa, joissa se ei olisi sallittua hallintolakiin ehdotetun sääntelyn mukaan. Sama koskee Tullia oikaisuvaatimusten automaattinen ratkaisemisen osalta. Muutoksia ehdotetaan myös oma-aloitteisten verojen myöhästymismaksumenettelyyn.

2. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Voimaantulo on kuitenkin kokonaisuudessaan kytketty julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaan hallitukseen esitykseen sisältyvien hallinto-lakiin ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten voimaantuloon.

3. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt suotavana, että eduskunnan perustuslakivaliokunta antaa esityksen johdosta lausunnon.

Arviointia

4. Käsillä olevalla ehdotuksella on useita valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia. Ne liittyvät ennen kaikkea perustuslain 21 §:n säännökseen oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta sekä perustuslain 2.3 §:n tarkoittamaan hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen. Tähän liittyy myös perustuslain 118 §:n säännös virkavastuusta. Lisäksi asialla on yhteyksiä perustuslain 10.1 §:ssä säädettyyn yksityisyyden suojaan erityisesti henkilötietojen suojan osalta ja perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn julkisuuden kannalta.

5. Käsillä olevalla esityksellä on kiinteä liityntä hallituksen esitykseen julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp). Siinä on ehdotettu säädettäväksi automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa koskevat yleiset säännökset. Hallintolakiin, tiedonhallintalakiin ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin tehtävien muutosten ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2023.

6. Tässä esityksessä ehdotettavilla muutoksilla poikettaisiin eräiltä osin hallintolakiin ehdotetusta yleissääntelystä. Esityksen lakiehdotukset 1., 3.-5. ja 7.-9. viittaavat automaattista päätöksentekoa koskeviin hallintolain säännöksiin, jotka ovat siis tällä hetkellä eduskunnan säädettävänä.

7. Kyseinen hallintolakiin ehdotettu sääntely on eduskunnan perustuslakivaliokunnassa arvioitavana tämän asian tapaan. Siitä kokonaisuudesta ei ole vielä annettu perustuslakivaliokunnan lausuntoa. En ole itse ollut siinä asiassa asiantuntijana. Tämän asian yhteydessä olen yleisesti tarkastellut myös kyseistä hallituksen esitystä etenkin tähän asiaan liittyvin osin. Kyseiseen hallituksen esitykseen liittyy useita valtiosääntöoikeudellisia pulmakohtia. Ne eivät kuitenkaan merkittävin osin liity juuri hallintolakia koskeviin muutosehdotuksiin vaan muihin lakiehdotuksiin kyseisessä hallituksen esityksessä. Osin pulmalliset osat liittyvät niin sanottuun tiedonhallintalakiin.

8. Perusratkaisu verohallinnon ja tullin osalta on se, että pääsääntöisesti niiden piirissä automaattinen päätöksenteko perustuisi HE 145/2022 vp säädettäväksi ehdotettuun automaattiseen päätöksentekoon. Kyseisellä hallinnonalalla on runsaasti sellaista massamuotoista ja kaavamaiseen laskentaan perustuvaa päätöksentekoa, joka jo lähtökohtaisesti sopii automaattisessa päätöksenteossa tehtäväksi.

9. Siihen, toisaalla ehdotettuun sääntelyyn nähden tässä ehdotetaan sallittavaksi automaattinen päätöksenteko oikaisuvaatimusten ratkaisemisessa sekä eräiden Verohallinnon ratkaisujen osalta, joihin ei voi hakea muutosta. Kysymys olisi hallintolain sääntelyn kannalta erityissääntelystä, joka perustaisi viranomaisille toimivallan automaattiseen päätöksentekoon myös niissä. Vastaavasti tulliverotuksessa sallittaisiin automaattinen päätöksenteko oikaisuvaatimusten ratkaisemisessa.

10. Tämän hallituksen esityksen erityissääntely perustuisi kuitenkin rakentuisi kuitenkin hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin ehdotetulle yleissääntelylle siten, että automaattinen ratkaiseminen olisi erityissääntelyssä tarkoitetuissa asioissakin sallittua vain niissä tilanteissa, joissa hallintolaissa ja tiedonhallintalaissa tarkoitetut yleiset edellytykset asian automaattiselle ratkaisemiselle täyttyvät. Tästä liitynnästä hallintolakiin on nimenomainen säädösehdotus 1. ja 7. säädösehdotuksessa; eli tältä osin asiasta olisi huolehdittu säädösperustaisesti. Siten edellyttäen, että kyseisen toisen hallituksen esityksen ehdotus on perustuslain mukainen, tässä säännösehdotuksessa ei tämän perustan osalta olisi valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Tiedonhallintalakiin niitä saattaa kuitenkin sisältyä erityisesti.

11. Siten tässä asiassa valtiosääntöoikeudellinen puite rakentuu merkittävästi toisen hallituksen esityksen mahdollisen perustuslainmukaisuuden varaan, mitä osin käsittely on vielä kesken ja perustuslakivaliokunnan lausunto siltä osin puuttuu. Esimerkiksi myös automatisoituun päätöksentekomenettelyyn liittyvä perustuslain 118 §:n vaatimus virkavastuusta sekä valvottuisuudesta ja oikeudellisesta kontrolloitavuudesta perustuslakivaliokunnan etenkin lausun-

nossaan PeVL 7/2029 vp edellyttämällä tavalla riippuu toisen asian arvioinnista. Jos järjestelyä niiltä osin pidetään perustuslain mukaisena, se on sitä tähän asiaankin liittyen.

12. Hallituksen esityksessä (s. 47-48) on oman tulkintani asianmukaisesti selvitetty ehdotettavan automatisointia koskevan käsittelylaajennuksen (siis suhteessa hallintolakiin ehdotettavan lisäksi) volyymia ja merkitystä sekä luonnetta. Minulla ei valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ole huomautettavaa hallituksen esityksessä kuvatun automatisoidun päätöksenteon tavoiteltujen päämäärien puolesta.

13. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt lausunnossaan PeVL 7/2019 vp, että automatisoituun päätöksentekoon ei päädy sellainen päätöksenteko, jossa käytetään laajaa harkintavaltaa. Hallituksen esityksessä on selvitetty, että verotusasioissa niin sanotuilla käsittelysäännöillä ”kuvataan asioiden valikoituminen automaattisesti ratkaistavaksi ja se, miten asia ratkaistaan” (s. 48). Oman tulkintani mukaan käsillä olevassa hallituksen esityksessä on asianmukaisesti ja perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla selvitetty automaattisen päätöksenteon tässä ehdotettu ympäristö. Hallituksen esityksen tietojen perusteella arvioituna nyt ehdotetussa kokonaisuudessa ei olisi päätymässä automatisoidun päätöksenteon piiriin asioita joihin liittyisi laajaa harkintavaltaa.

14. Lisäksi omasta mielestäni automaattiseen päätöksentekoon esityksen perusteella tulevat asiat on myös ehdotetuissa säännöksissä riittävän täsmällisesti säädetty. Tämä koskee erityisesti 1. lakiehdotuksen 26 f §, johon osin muissa ehdotuksissa myös viitataan. Lakiehdotuksessa on määritelty, mitkä asiat tulevat automaattiseen päätöksentekoon tämän laajennuksen perusteella. (Vrt esim. millaista säännösehdotusta PeVL 62/2018 vp oli arvioitu. Kyseisessä asiassa sääntelyn täsmentäminen oli edellytyksenä tavalliselle lainsäätämisjärjestykselle.)

15. automatisoidun päätöksenteon yhteydessä perustuslakivaliokunta on painottanut oikeusturvaa ja hyvää hallintoa perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla sekä hallinnon lainalaisuusperiaatetta. Esimerkiksi lausunnoissaan PeVL 62/2018 vp ja PeVl 7/2017 vp se on painottanut näitä seikkoja. Valiokunnan mukaan automaattisen päätöksenteon sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta. Valiokunta on kiinnittänyt näissä yhteyksissä ”perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa”. (Ks. mainittujen lausuntojen ohella lisäksi PeVL 49/2017 vp ja PeVL 35/2005 vp.)

16. Tällä hallinnonalalla lähtökohtatilanne on jo valmiiksi erityinen sikäli, että verotuksen ”massamenettelyluonteesta” johtuen se sisältää jo lähtökohtaisesi runsaasti poikkeuksia hallintolaissa säädettyyn menettelyyn. Esimerkiksi asianosaisen kuulemisesta, asian selvittämisestä, päätöksen perustelemisesta, päätöksen sisällöstä ja tiedoksiannosta Verohallinnon toimittamassa verotuksessa on säädetty hallintolaista poikkeavasti (ks. HE 117/2003 vp). *Näitä poikkeuksia sovellettaisiin verotuksen automaattisessa päätöksenteossa myös esityksessä tarkoitetuissa asioissa.* Nyt ehdotetaan lisäksi, että päätöksessä ilmoitettaisiin asian ratkaistun automaattisesti. Tällainen säädösperustaisuus automatisoidusta päätöksenteosta ilmoittamiselle on valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista ja sitä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva luottamuksensuoja edellyttää.

17. Asian käsittely ehdotetulla tavalla automaattisesti ei vaikuta muutoksenhakumahdollisuuksiin sinänsä.

18. Hallituksen esityksessä (s. 50-51) on kuvattu, minkä tyyppisiä asioita ja missä laajuudessa automatisointi niitä koskisi. Laajennukset ulottuvat myös oikaisuvaatimusmenettelyihin, joilla on asema hallinnon oikeusturvamenettelynä sinänsä; samoin laajennus koskee rajatusti seuraamusten määräämismenettelyä (ks. analoginen tilanne PeVL 49/2017 vp) sekä eräissä tapauksissa myös tilanteita, joissa verovelvollisuuden vaatimusta ei hyväksytä. Perustelujensa valossa tarkasteltuna nämä seikat eivät vaikuttaisi olevan ongelmallisia perustuslain 21 §:n asettamien vaatimusten kanssa. Käsillä olevissa asioissa päätöksenteko on kuitenkin hyvin kaavamaista ja vaihtoehdoiltaan rajattua. Oman käsitykseni mukaan automaattinen päätöksenteossa näissä tilanteissa ei vaarantaisi hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa. Merkittävien ehdotus koskee automaatiota oikaisuvaatimusmenettelyssä tietyissä tilanteissa: Niiltäkään osin, joissa automaatio ulottuisi myös oikaisuvaatimusmenettelyihin tietyissä tilanteissa, sääntely on hyvin rajattua ja perustuu kaavamaiseen arviointiin tilanteessa, minkä vuoksi en pidä ehdotusta siltäkään osin ongelmallisena. Lisäksi verohallinto jo nyt käyttää laajamittaisesti automatisoitua päätöksentekoa, missä ei käsittääkseni ole raportoitu aiheutuneen *oikeussuoja*ongelmia sinänsä.

19. Tämän ohella hallituksen esityksessä on laajasti selvitetty sääntelyn yhteensopivuutta yksityisyyden ja henkilötietojen suojan kanssa. Minulla ei ole huomautettavaa hallituksen esitykseen näiltä osin. Perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 7/2019 vp edellyttänyt, että automatisoitua päätöksentekoa koskevan sääntelyehdotuksen yhteydessä tarkoin varmistutaan ehdotetun automatisoitua päätöksentekoa koskevan sääntelyn yhteensopivuudesta yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Ennen kaikkea se on mielestäni mietintövaliokunnan tehtävä; hallituksen esitys tarjoaa siihen asianmukaiset puitteet.