

VERONMAKSAJAIN KESKUSLIITTO RY
Kalevankatu 4
00100 HELSINKI

LAUSUNTO
14.11.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle
Viite: Lausuntopyyntö 20.10.2022

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE JULKISEN HALLINNON AUTOMAATTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 145/2022)

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi hallintolakia, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia, digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia ja maakaarta.

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa automaattinen päätöksenteko julkisessa hallinnossa sekä säätää EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämä kansallinen oikeusperusta automatisoitujen yksittäispäätösten tekemiseksi. Vastaavasti esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poikkeus rikosasioiden tietosuojadirektiiviin perustuvan rikosasioiden tietosuojalain automatisoidun yksittäispäätöksen kiellosta hallintoasiassa.

Hallintolakiin lisättävillä säädöksillä määriteltäisiin yleislain tasolla hallintoasian automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä, oikeussuojaedellytyksestä sekä viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle asian ratkaisemisesta automaattisesti. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa säädettäisiin jatkossa virkavastuun kohdentumista automaattisessa päätöksenteossa ja muun muassa automatisoidun toimintaprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttönotosta sekä velvollisuudesta tiedottaa automaattisista toimintaprosesseista, joiden tarkoituksena olisi edistää hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista.

Veronmaksajain Keskusliitto keskittyy tässä lausunnossa automaattisen päätöksenteon arviointiin veroasioissa. Hallintolaki on luonteeltaan yleislaki, joka väistyy, jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä (hallintolaki 5§). Muun muassa verotusmenettelylaissa ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylaissa onkin hallituksen esityksen 224/2022 perusteella eräiltä osin tarkoituksena poiketa hallintolakiin ehdotetusta yleissääntelystä koskien automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa. Automaattisen päätöksenteon ala verotusasioissa olisi lakimuutosten voimaantultua merkittävästi laajempi, kuin mitä se hallintolakiin esitettävät muutokset yksinään mahdollistaisivat.

Yleiset huomiot esityksestä

Lainsäädännössä ei tähän asti ole säädetty hallintopäätösten tekemisestä automaattisesti. Automaattinen päätöksenteko on päässyt etenemään laajasti ilman selkeää lainsäädännöllistä tukea automaatioprosessille. Ylimmät laillisuusvalvojat sekä Eduskunnan perustuslakivaliokunta ovat kiinnittäneet huomiota automaattista päätöksentekoa

koskeviin kysymyksiin. Esimerkiksi apulaisoikeusasiamies on kritisoinut sitä, että Verohallinnossa automatisoitu hallinto- ja päätöksentekomenettely on edennyt laajasti ilman asianmukaista selvitystä ja arviota lailla säätämisen tarpeesta.

Esityksen taustalla on pitkä ja perusteellinen valmistelu, jonka yhteydessä eri sidosryhmiä ja intressitahoja on kuultu kattavasti. Automaattinen päätöksenteko mahdollistaa viranomaisessa ihmistyön suuntaamisen yksinkertaisemmista asioista monimutkaisempiin ja harkintaa vaativiin tapauksiin. Automaation hyödyntäminen parhaimmillaan parantaa verovelvollisten oikeusturvaa, kun asian käsittely esimerkiksi Verohallinnossa nopeutuu ja inhimillisten virheiden mahdollisuus pienenee.

Veronmaksajain Keskusliitto pitää esityskokonaisuutta kannatettavana ja erittäin tarpeellisenä automaattisen päätöksenteon oikeusperustan rakentamiseksi. Veronmaksajain Keskusliitto katsoo, että automaation käyttö viranomaistoiminnassa ja digitalisaation luomien mahdollisuuksien hyödyntäminen on kannatettavaa ja tarpeen viranomaistoimintojen tehostamiseksi. Verotuksessa automaattisen päätöksenteon tarpeet ja käyttöala tulevat kuitenkin ratkaistua tarkemmin vasta erityislakeihin tehtävillä muutoksilla.

Koska kyse on uudenlaisesta sääntelystä, korostaa Veronmaksajain Keskusliitto, että sen vaikutuksia ja soveltamista tulee seurata tarkasti ja reagoida nopeasti mahdollisten puutteiden korjaamiseksi.

Asian automaattisen ratkaisemisen edellytykset (Hallintolaki 53 e§)

Hallintolakiin lisättävässä 53 e §:ssä säädettäisiin, että 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. Automaattisesti ratkaistavat asiat on valittava ja ratkaistava sovellettavan lain perusteella laadittujen käsittelysääntöjen mukaisesti. Viranomaisen olisi siis tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne voidaan ratkaista automaattisesti sekä laadittava käsittelysäännöt, joiden perusteella asiat valitaan ja ratkaistaan. Käsittelysäännöt olisivat aina ihmisen laatimat.

Lainvalmistelussa on valittu sääntelytapa, jossa esimerkiksi verotuksessa hallinnonala-kohtaisella erityislalla määritellään tarkemmin niitä kriteereitä, jolloin asia ei luonteensa puolesta soveltuisi automaattisessa päätöksenteossa ratkaistavaksi. Tämän erityissääntelyn valmistelun yhteydessä tulee harkita, tulisiko esimerkiksi säätää täsmällinen euroraja päätöksenteon kohteena olevaan asianosaiseen kohdistuville taloudellisille seuraamuksille, jonka ylittyessä asia siirtyisi aina henkilön ratkaistavaksi, jos kyseessä on asianosaisen vahingoksi tai vaatimuksen vastaisesti tehtävä ratkaisu.

Oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voitaisi ehdotetun yleislainsäädännön nojalla ratkaista automaattisesti. Tästä rajauksesta olisi mahdollista poiketa erityislainsäädännössä täsmällisesti rajatuissa ja asianmukaisesti arvioiduissa tilanteissa. Vero- ja tulliasioiden automaattista päätöksentekoa koskevaan lainsäädäntöön onkin esitetty säännöksiä, joiden mukaan oikaisuvaatimukset voitaisiin ratkaista veroasioissa

automaattisesti, jos esimerkiksi vaatimuksen oikeellisuus voidaan riittävästi todeta ohjelmallisesti.

Veronmaksajain Keskusliitto pitää tärkeänä, että pääsääntöisesti automaattisen päätöksenteon ulkopuolelle on rajattu oikeussuojakeinojen käyttö. Rajatuissa tilanteissa esimerkiksi oikaisuvaatimusten automaattinen käsittely voi kuitenkin olla perusteltua. Verotuksen oikaisuvaatimusten, kuten myös muiden ruuhkautuneiden hallintoasioiden käsittelyaikoja on tärkeä saada lyhennettyä, tarvittaessa automaationkin keinoin.

Automaation käyttö ei kuitenkaan saa johtaa verovelvollisten oikeusturvan heikkenemiseen. Säännösten täytäntöönpanossa ja automaattisen päätöksenteon käytössä Verohallinnossa ja muualla julkisessa hallinnossa tulee verovelvollisten yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi huolehtia siitä, ettei esimerkiksi oikaisuvaatimusten ja muiden hallintoasioiden vireillepano vaikeudu tai käsittely hidastu niillä, joilla ei ole teknistä kyvykkyyttä sähköisten palveluiden tai lomakkeiden käyttöön.

Veronmaksajain Keskusliitto huomauttaa, ettei automaattisen päätöksenteon tarpeisiin vastaaminen saa johtaa sähköiseen asiointiin kykenemättömien verovelvollisten ja muiden hallinnon asiakkaiden oikeusturvan heikkenemiseen esimerkiksi vireillepanon vaikeutumisen muodossa. Näihin seikkoihin tule uuden sääntelyn täytäntöönpanossa ja seurannassa kiinnittää erityistä huomiota.

Automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytykset (Hallintolaki 53 f §)

Esityksessä on lähdetty siitä, että tietosuoja-asetuksessa tarkoitetut oikeussuojatoimet ja erityisesti oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn tulevat turvatuksi sillä, että luonnollisella henkilöllä on mahdollisuus maksuttoman oikaisuvaatimuksen tekemiseen hallintoasian käsitelleessä viranomaisessa. Automaattisessa päätöksenteossa painottuikin päätöksentekoperusteiden etukäteinen arviointi, jonka asianmukaisuutta varmistetaan riittävien oikeussuojakeinojen olemassaololla. Tarvittaessa automaattisessa päätöksenteossa syntyneet virheet tulee saada korjattua joutuisasti käsiteltävällä oikaisuvaatimuksessa kyseisessä viranomaisessa.

Veronmaksajain Keskusliitto kiinnittää hallintovaliokunnan huomion siihen, että erityisesti verotuksessa oikaisuvaatimusten käsittelyajat ovat venyneet viime vuosina kohtuuttoman pitkiksi. Yksinkertaisenkin tuloverotuksen asian käsittely ensin verohallinnon valmistelussa ja sitten verotuksen oikaisulautakunnassa kestää edelleen puolitoista tai kaksikin vuotta, vaikka käsittelyaikoja onkin saatu kurottua lyhyemmiksi. Oikaisuvaatimus toimii verovelvollisen tietosuoja-oikeudellisten oikeuksien ja perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan toteutumisen varmistajana vain, jos käsittelyaika on kohtuullinen. Nykyiset käsittelyajat eivät täytä hyvän hallinnon vaatimuksia.

Veronmaksajain Keskusliitto esittää, että sääntelyn voimaantultua sen vaikutuksia ja oikeussuojakeinojen sekä oikeusturvan tehokasta toteutumista seurataan huolella. Hallinnonalakohtaisesti on tarvitta-

**essa ryhdyttävä toimiin esimerkiksi oikaisuvaatimusten käsittelyai-
kojen lyhentämiseksi, jotta asianosaisen oikeusturvan tehokas toteu-
tuminen tulee varmistetuksi.**

Automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittaminen (Hallintolaki 53 g §)

Veronmaksajain Keskusliitto pitää tärkeänä, että asian käsittelystä automaatiassa tulee jatkossa antaa asianosaiselle tieto kirjallisessa hallintopäätöksessä, tai jollei sellaista anneta, muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn yhteydessä. Yhdistettynä erityislaissa tarkemmin määriteltäviin päätösten sisällölle asetettaviin vaatimuksiin, sääntelyä voitaneen pitää asianmukaisena ja riittävänä, kunhan hallinnonalan ja virastojen menettelyin ja käytäntein varmistetaan, että verovelvollinen saa helposti selville, mihin vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön tai sääntöihin automaatiassa tehty päätös perustuu, jotta verovelvollinen voi arvioida päätöksen oikeellisuutta ja mahdollista muutoksenhakutarvetta.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin tehtävien muutosten tarkoituksena on yhdessä hallintolakiin tehtävillä lisäyksillä toteuttaa virkavastuu ja sen asianmukainen kohdentuminen automaattisen päätöksenteon yhteydessä sekä varmistaa hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen, päätöksenteon läpinäkyvyys ja riittävät kontrollit. Toimintaprosessin automatisoinnissa ihmiskontrollinen välineenä toimisi se, että käsittelysäännöt olisivat luonnollisten henkilöiden ennalta laatimia.

Virkavastuu on uudella sääntelyllä tarkoitus toteuttaa päätöksentekojärjestelmiin ja automatisoitujen toimintaprosesseihin sisäänrakennettuna ominaisuutena, johon yhdistetään ulkoinen arviointi- ja varmistusmenettely. Algoritmien ja järjestelmien tekninen sekä juridinen arviointi sekä niihin liittyvät täsmälliset velvollisuudet muodostaisivat ne virkatoimet, joihin perustuslaissa tarkoitettu virkavastuu voidaan kohdentaa henkilötasolla. Sääntely on tarpeellinen, koska virkavastuuta määriteltäessä ei voi jäädä epäselväksi, kenelle laissa säädetty velvollisuudet (virkavelvollisuudet) kuuluvat, ja keneltä edellytetään laissa säädetystä johtuvia virkatoimia. Vastikään verotietojen julkistamisen yhteydessä julkisuuteen nousseen tapauksenkin valossa on ensiarvoisen tärkeää, että käsittelysääntöjen määritellyllä varmistetaan se, että inhimillistä harkintaa edellyttävät tilanteet nousevat inhimilliseen käsittelyyn. Vain tällöin oikeusturva ja verotuspäätösten oikeellisuus toteutuu riittävällä tavalla, riittävän ajoissa.

Veronmaksajain Keskusliiton käsityksen mukaan ehdotus varmistaa yleislainsäädännöltä edellytetyllä tarkkuudella hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon ja avoimuuden sekä virkavastuun toteutumista veroasioissa. Käytännön täytäntöönpanossa täytyy huolehtia siitä, että hallinnon asiakkailla on tosiasiallinen mahdollisuus selvittää virkavastuun kohdentuminen omassa asiassa.

Kati Malinen
lakiasiainjohtaja