

Lausunto

4.8.2022

Valtiovarainministeriö

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon mukaisesta asiasta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia, omaaloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia, veronkantolakia, tullilakia, ajoneuvoverolakia ja seitsemää muuta verolakia. Esityksellä on tarkoitus poiketa hallintolaikiin ehdotetusta julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevasta yleissääntelystä.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan (s. 4), oikeusministeriö käynnisti automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön valmistelun alkuvuodesta 2020 (OM021:00/2020). Hankkeen tavoitteena on laadittavan yleislainsäädännön avulla selkiyttää automaattisen päätöksenteon säädöspohjaa ja varmistaa hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon periaatteiden, oikeusturvan, julkisuusperiaatteen ja virkavastuun asianmukainen toteutuminen automaattisessa päätöksenteossa. Hallituksen esitystä julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi ei ole vielä annettu eduskunnalle tätä lausuntoa annettaessa, mutta esitys pyritään antamaan eduskunnalle syksyllä.

Oikeusministeriö korostaa, että otsikon mukainen ehdotus on perustunut lausunnoilla olleeseen esitysluonnokseen, johon on esitetty lausuntokierroksella muutosehdotuksia, joita parhaillaan käydään jatkovalmistelussa läpi. Näin ollen oikeusministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomiota vain eräisiin asioihin ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Automaattisen ratkaisemisen yleisistä edellytyksistä ja yleislaista poikkeaminen

Automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä on tarkoitus säätää hallintolaisissa (434/2003), jolloin automaattinen ratkaiseminen perustuisi yleislainsäädäntöön. Yleislaista voitaisiin välttämättömistä syistä kuitenkin poiketa hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti, jos

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

perustuslaista (731/1999), erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaarantumattomuudesta, tai tietosuojasääntelystä ei katsota seuraavan tälle estettä. Oikeusministeriö korostaa, että poikkeuksilla tulee aina olla asiallisesti hyväksyttävät perusteet sekä ne tulisi rajata vain välttämättömään, koska yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy.

Esityksen (s. 41) mukaisesti ”yleislaista poikkeamisen perusteena olisi ennen kaikkea verotus- ja tullimenettelyn luonne massamuotoisena hallintomenettelynä ja tarve käyttää automaatiota kaavamaisissa tyyppitapauksissa, joissa päätöksenteon edellytykset on täsmällisesti säädetty laissa tai niitä koskee vakiintunut oikeus- ja soveltamiskäytäntö.”

Kyseessä olevassa esityksessä ehdotetaan poikkeussäännöksiä suhteessa ehdotettuun hallintolain uuteen automaattista ratkaisemista koskevaan lukuun, mutta niitä on perusteltu vain yleisellä tasolla ja muutenkin niukasti. Oikeusministeriö katsoo, että yleislaista poikkeamisen perusteita tulee arvioida esityksen jatkovalmistelussa vielä laajemmin ja täsmällisemmin.

Kuten esityksessä todetaan, ehdotetun hallintolain mukaisesti viranomainen voisi 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. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esityksessä automaattisesti ratkaistaviin asioihin mahdollisesti liittyvään tapauskohtaiseen arviointiin, joiden valikoitumista automaattisen ratkaisemisen ulkopuolelle tai tapausharkintaa sisältävien asioiden käsittelyä tulisi kuvata esityksessä vielä tarkemmin jäljempänä esitettyjen huomioiden mukaisesti.

Oikeusministeriö edelleen kiinnittää huomiota siihen, että verotuslainsäädäntöön ehdotettavista poikkeussäännöksistä ei aina ole tulkittavissa, mitkä asiat olisi mahdollista ratkaista automaattisesti.

Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset

Esityksessä ehdotetaan, että verotuslainsäädännön mukaiset rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset voitaisiin määrätä automaattisesti tiettyjen edellytysten täyttyessä ja sillä poikettaisiin hallintolakiin ehdotetusta kiellosta rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen. Esityksessä todetaan, että seuraamus voitaisiin määrätä automaattisesti, jos sen perusteena olevan laiminlyönnin toteaminen ja seuraamuksen suuruuden määrittäminen eivät edellytä virkailijan tapauskohtaista harkintaa sekä perusteena olevan laiminlyönnin tapahtuminen on mahdollista todeta ohjelmallisesti. Esityksen mukaan seuraamusmaksun määrä tulisi voida johtaa suoraan sovellettavasta säännöksestä tai viranomaisella tulisi olla seuraamusmaksun määräämisessä vakiintunut ratkaisukäytäntö ja säännöt, joiden mukaisesti seuraamusmaksun suuruus määrätään yhtenäisesti kaikissa samanlaisissa tapauksissa, jollei yksittäisissä asioissa ilmene tapauskohtaisia seikkoja, jotka on seuraamusta määrättäessä otettava huomioon.

Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2). Valiokunta on myös katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määrittämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä ja että laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/1). Oikeusministeriö korostaa, että rangaistusluontoisen hallinnollisen seuraamuksen määrittäminen tulee aina perustua lainsäädäntöön eikä pelkästään vakiintunut ratkaisukäytäntö ja säännöt voi olla ainoa peruste seuraamusta määrättäessä. Rangaistusluontoisia hallinnollisia seuraamuksia määrättäessä tulee lisäksi ottaa soveltuvin osin huomioon myös muut keskeiset oikeusperiaatteet, kuten itsekriminointisuoja, syyttömyysolettama ja kaksoisrangaistavuuden kieltä, jotka on pitänyt ottaa huomioon jo myös seuraamuksen perusteista säädettäessä.

Oikeusministeriö kiinnittää erityistä huomiota siihen, että hallinnollisiin rangaistusluonteisiin seuraamuksiin voi usein liittyä oikeasuhteisuuteen liittyvää arviointia. Rangaistusluontoisten hallinnollisten seuraamusten määrittäminen soveltuvuus automaattisesti ratkaistavaksi tulee arvioida siten harkiten. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä automaattisesti ratkaistavaksi ehdotettujen asioiden osalta esimerkiksi veronkorotuksien määräämättä jättämiseen voi liittyä harkinnanvaraisuutta (ks. PeVL 39/2017 vp s. 4). Lisäksi veronkorotukseen voi sisältyä myös esimerkiksi kohtuuttomuuteen ja ilmeiseen piittaamattomuuteen liittyvää arviointia verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) ja oma-aloitteisten verojen menettelystä annetun lain mukaisesti (768/2016).

Lisäksi esityksen mukaan (s. 25) ”Myöhästymismaksun määräämättä jättämisen perusteita laajennettaisiin siten, että myöhästymismaksu jätettäisiin määräämättä, jos ilmoituksen antaminen on viivästynyt verovelvollisesta riippumattomasta syystä tai laiminlyönnille on pätevä syy tai muu erityinen syy. Lisäksi myöhästymismaksun määräämättä jättämistä koskeva säännös muutettaisiin oikeusharkintaiseksi.” Oikeusministeriö toteaa, että syyn pätevyyteen tai muun erityisen syyn arviointiin voi silti joissain tapauksissa sisältyä tapauskohtaista harkintaa, jonka vuoksi poikkeusta olisi hyvä arvioida vielä ehdotetun hallintolain 53 e §:n mukaisten edellytysten kannalta.

Oikeusministeriö katsoo edellä mainitun perusteella, että esityksen jatkovalmistelussa säännöksiä ja niiden perusteluita tulisi täsmentää siten, että lainsoveltajalle on selvää, että tapauskohtaista harkintaa sisältävät asiat jäisivät automaattisen ratkaisemisen ulkopuolelle. Lisäksi esityksessä tulisi tarkemmin arvioida minkälaista tapauskohtaista harkintaa hallinnolliset seuraamukset voivat sisältää sekä selventää, kuinka tapauskohtaista harkintaa vaativat asiat valikoituisivat automaattisen käsittelyn ulkopuolelle.

Oikeussuojaedellytyksistä

Esityksellä ehdotetaan automaattisesti ratkaistavaksi myös oikaisuvaatimuksia, jolloin poikettaisiin hallintolain mukaisesta kiellosta ratkaista oikaisuvaatimus automaattisesti. Oikeusministeriö katsoo, että tietyillä hallinnonaloilla ja tietyissä asiaryhmissä saattaa olla

tilanteita, joissa asianosaisen oikeusturvan ei voida katsoa vaarantuvan oikaisuvaatimuksen ratkaisemisesta automaattisesti.

Esityksessä ehdotetut poikkeussäännökset ovat siten merkityksellisiä muun muassa perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan toteutumisen arvioinnin näkökulmasta. Perustuslain 21 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaisesti käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeusministeriö korostaa tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan käytäntöä, jossa on kiinnitetty huomioita perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisesakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2/1). Oikaisumenettely onkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu sellaiseksi oikeusturvakeinoksi, joka on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 21 §:n 2 momentin hyvän hallinnon takeena (PeVL 43/2000 vp, s. 2).

Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä olisi vielä hyvä arvioida ehdotettujen poikkeuksien yhteydessä riittävän oikeusturvan toteutumista ja kuvata tarkemmin poikkeuksiin liittyvää muutoksenhakujärjestelmää kokonaisuudessaan. Lisäksi 1. ja 2. lakiehdotuksessa rinnastetaan automaattisen päätöksenteon osalta verovelvollinen myös muihin tahoihin. Esityksessä tulisi siten myös arvioida koskeeko kaikkia sääntelyn kohteena olevia tahoja samat oikeussuojakeinot.

Esityksessä ehdotetaan automaattisesti ratkaistavaksi myös eräitä muita asioita, kuten veroilmoituksen, muun ilmoituksen, tietojen antamisajan ja perunkirjoituksen toimittamisajan pidentämistä. Esityksessä perustellaan muiden asioiden automaattista ratkaisemista sillä, että verohallinto ei hallintolakiin ehdotetun mukaan voisi tehdä luonnolliseen henkilön pyyntöön muuta kuin hyväksyvää päätöstä automaatiassa, koska oikaisuvaatimamahdollisuutta ei ole (s.17-18). Edellä mainittuja asioita koskevien säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin todettu, että Verohallinto voisi myös hylätä luonnollisen henkilön määräajan pidentämistä koskevan pyynnön automaatiassa. Asiaa on perusteltu asian laatuun vedoten. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa oikeussuojaedellytyksistä poikkeamista tulee perustella täsmällisemmin edellä mainittujen osalta.

Lisäksi esityksellä ehdotetaan poikettavan oikaisuvaatimuksen automaattisen ratkaisemisen kiellosta myös tullilain (304/2016) osalta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että tullilain osalta poikkeusta ei esityksessä ole myöskään laajemmin perusteltu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan (s.42), että ”automaattisesti tehtyihin päätöksiin sovellettaisiin samaa muutoksenhaku- ja oikaisumenettelyä kuin muihinkin

päätöksiin”. Samalla esityksellä kuitenkin mahdollistetaan oikaisumenettelyyn liittyvää automaatiota. Oikeusministeriö katsoo, että esityksessä tulee vielä arvioida asianosaisen oikeusturvaa siinä tapauksessa, jos sama asia käsitellään sekä varsinaisessa käsittelyssä että muutoksenhakukäsittelyssä automaattisesti.

Esityksen mukaisesti lisäksi ehdotetaan, että automaattisesta käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle toteutettaisiin siten, että annettavasta päätöksestä kävisi ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti ja mistä asianomainen automaattista toimintaprosessia koskeva käyttöönottopäätös on saatavissa. Apulaisoikeusasiamies onkin ratkaisussaan katsonut, että hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva luottamuksensuoja edellyttää, että Verohallinto tiedottaa avoimesti asiakkailleen, milloin heidän veroasiansa on käsitelty automaattisessa päätöksentekomenettelyssä (EOAK/3379/2018, s. 36). Oikeusministeriö pitää olennaisena, että esityksessä on asiallisesti huomioitu hallintolakiin ehdotettu vaatimus automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittamisesta.

Henkilötietojen suoja

Yleistä

Valmisteltu yleislainsäädäntö mahdollistaisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisen hallintoasioita käsiteltäessä. Nyt lausuttavana olevan esityksen tavoitteena on mahdollistaa Verohallinnon, Tullin ja Liikenne- ja viestintäviraston automaattinen päätöksenteko eräiltä osin, kun se ei olisi mahdollista hallintolakiin kaavaillun yleislainsäädännön perusteella. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että yleislaista voitaisiin eräiltä osin poiketa. Lakiehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Oikeusministeriö pitää ehdotettavia muutoksia henkilötietojen suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisina, mutta kiinnittää huomiota vielä seuraaviin kohtiin.

Käsittelyn oikeusperuste ja kansallinen liikkumavara

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).

Ehdotettu sääntely kuuluisi pääsääntöisesti yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. 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. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin,

joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

On myös mahdollista, että tietosuoja-asetuksen mukaisia käsittelyperusteita on useampia ja ne voivat olla osittain päällekkäisiä. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei saa johtaa siihen, että lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on (ks. tältä osin HaVM 13/2018 vp, s. 25). Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa käsittelyn oikeusperusteesta on syytä tehdä selkoa ehdotetun sääntelyn osalta.

Esitysluonnoksessa on tehty varsin seikkaperäisesti selkoa kansallisen liikkumavaran alasta erityisesti tietosuoja-asetuksen 22 artiklan osalta. Säättämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ”ehdotettava sääntely olisi mahdollista yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan liikkumavaran puitteissa.” Ehdotettu liikkumavaraan pohjautuva sääntely perustuu tietosuoja-asetuksen 22 artiklan lisäksi myös 6 artiklan 2 ja 3 kohtiin, mutta tätä ei ole selostettu esitysluonnoksessa. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnosta on syytä näiltä osin jatkovalmistelussa täsmentää siten, että siinä tehdään selkoa tarkemmin, mihin kaikkiin tietosuoja-asetuksen säännöksiin liikkumavaran käyttö perustuu. Lisäksi on syytä arvioida, että ehdotettu sääntely on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Tällainen arviointi tulisi tehdä säännöskohtaisesti.

Ihmisen osallistuminen asian käsittelyyn

Esitysluonnoksen mukaan luonnollisella henkilöllä ei olisi oikeutta vaatia ihmisen osallistumista asian käsittelyyn veroilmoituksen ja perukirjan antamisajan pidentämistä, perunkirjoituksen toimittamisajan pidentämistä eikä veron täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevassa asiassa. Esitysluonnoksen mukaan hakemusten ratkaiseminen virkailijatyönä olisi tarpeetonta tällaisissa yksiselitteisen selvissä tapauksissa. Edelleen esitysluonnoksessa todetaan, että näissä tapauksissa riittäviksi suojatoimiksi on katsottava oikeus saada hakemukseen perusteltu päätös ja mahdollisuus saada tarvittaessa päätöstä koskevia lisätietoja Verohallinnolta.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä tulee vahvistaa asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi (ns. suojatoimet). Artiklassa ei tarkemmin yksilöidä, millaisia suojatoimien on oltava silloin, kun päätöksenteosta säädetään laissa. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleen mukaan tällaiseen käsittelyyn olisi kuitenkin aina sovellettava asianmukaisia suojatoimia, joihin olisi ainakin kuuluttava oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen.

Koska yleisen tietosuoja-asetuksen edellytys oikeudesta vaatia ihmisen osallistumista todetaan ainoastaan asetuksen johdanto-osan perustelukappaleessa, mutta ei itse artiklatekstissä, on arvioitava kyseisen edellytyksen velvoittavuutta eri tilanteissa. Vaikkakin

Euroopan unionin tuomioistuin on antanut perustelukappaleille painoarvoa ratkaisuisaan (muun muassa yhdistetyt asiat C-203/15 *Tele2 Sverige AB* ja C-698/15 *Secretary of State for the Home Department*, tuomion kohta 87 ja C-454/18 *Baltic Cable AB*, tuomion kohta 71), oikeusministeriö katsoo, että poikkeaminen johdanto-osan perustelukappaleissa mainituista vaatimuksista voi eräissä tilanteissa olla perusteltua.

Oikeusministeriö toteaa, että pelkästään automaattiseen käsittelyyn pohjautuvien päätösten tekemistä on lähtökohtaisesti pidettävä korkeariskisenä käsittelynä. Kun erityislaissa on tarkoitus poiketa oikeudesta saada asia ihmisen käsiteltäväksi oikaisuvaatimuksella tai muulla vastaavalla menettelyllä, oikeusministeriö katsoo, että esityksen perusteissa on arvioitava käsittelyyn soveltuvia tietosuojaoikeudellisia suojatoimia tarkemmin. Jatkovalmistelussa on arvioitava muun muassa, mitä tietosuojaoikeudellisia oikeuksia rekisteröidyllä olisi ehdotetun sääntelyn perusteella edelleen käytettävissä, jotka laskisivat käsittelyn riskitasoa sellaiseksi, että poikkeamista voidaan henkilötietojen suojan näkökulmasta pitää perusteltuna.

Tullin suorittamaan käsittelyyn sovellettavasta tietosuojalainsäädännöstä

Esityksen säätämisperustelujen (s. 50) mukaan Tullin suorittamaan arkaluonteisten tietojen käsittelemiseen ja suojatoimiin sovelletaan Euroopan unionin yleisen tietosuojalainsäädännön eli yleisen tietosuoja-asetuksen ja luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680 sekä tietosuojalain (1050/2018) säännöksiä. Lisäksi tullitoiminnassa sovelletaan henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia (650/2019), joka täydentää unionin yleistä tietosuojalainsäädäntöä ja jossa on huomioitu erityisesti Tullin rikostorjuntaa sekä tullivalvontaa koskevat erityiset tietojen käsittelytarpeet.

Oikeusministeriö toteaa, että mainittu direktiivi on pantu täytäntöön henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetulla lailla (1054/2018, ns. rikosasioiden tietosuojalaki). Jatkovalmistelussa on syytä tehdä selkoa, miltä osin ehdotettu Tullia koskeva sääntely on rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla ja miltä osin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla.

Rikosasioiden tietosuojalain 13 §:n mukaan, ellei laissa toisin säädetä, päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoidun henkilötietojen käsittelyn perusteella, jos päätöksellä on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai se on muutoin hänen kannaltaan merkittävä. Säännös koskee tilanteita, joissa päätöksenteko perustuu yksinomaan automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn eli joissa päätöksentekoon ei osallistu luonnollista henkilöä. Tällaisen automatisoidun yksittäispäätöksen tekeminen on lain soveltamisalalla sallittua ainoastaan, jos muualla laissa niin säädetään. Tällöin lainsäädännön tulee täyttää rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklassa säädetyt vaatimukset muun muassa rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän toimesta luonnollinen henkilö (HE 31/2018 vp, s. 43).

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi ja yleinen tietosuoja-asetus eroavat käsittelyn suojatointivaatimusten osalta toisistaan siltä osin, että toisin kuin yleinen tietosuoja-asetus, rikosasioiden tietosuojadirektiivi velvoittaa artiklatasolla lainsäätäjää säätämään rekisteröidyn oikeudesta vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän toimesta luonnollinen henkilö.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa oikaisuvaatimuksen ratkaisemista automaattisesti on käsitelty ainoastaan Verohallinnon suorittamaan käsittelyyn sovellettavan tietosuoja-asetuksen näkökulmasta. Perustelujen mukaan, kun verovelvollisen oikaisuvaatimus hyväksytään vaaditulla tavalla, ei asianosaisella voida katsoa olevan tietosuoja-oikeudellisen suojan tarvetta saada päätöstä ihmisen käsiteltäväksi.

Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa on syytä arvioida rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla suoritettavaa käsittelyä ottaen huomioon, että rikosasioiden tietosuojadirektiivissä oikeudesta saada asia ihmisen käsiteltäväksi säädetään nimenomaisesti artiklatasolla.

Luonnollisen henkilön vaatimus manuaalikäsittelystä

Veronkantolain 43 §:n 5 momenttiin ehdotetaan säädettäväksi, että luonnollinen henkilö voi vaatia verojensa maksujärjestelyä koskevassa pyynnössä, että Verohallinto ei ratkaise asiaa automaattisesti. Jos vaatimus olisi esitetty, Verohallinto voisi ratkaista maksujärjestelyyn ryhtymistä koskevan pyynnön automaattisesti vain, jos maksujärjestelyä koskeva pyyntö hyväksytään.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan veronkantolakiin ehdotettu menettely ennakkoliiksestä pyynnöstä asian manuaalisesta ratkaisemisesta voisi siirtyä automaattisessa käsittelyssä ratkaistavaksi ilman, että rekisteröity tulee siitä informoiduksi. Rekisteröity saisi tiedon asian automaattisesta ratkaisemisesta vasta kirjallisesta hallintopäätöksestä hallintolakiin ehdotetun 53 g §:n perusteella. Oikeusministeriö katsoo, että tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 perustelukappaleessa edellytetty suojatointi automaattisen käsittelyn ilmoittamisesta rekisteröidylle ei toteutuisi siinä tarkoitetulla tavalla, jos rekisteröity saisi tiedon asian automaattisesta ratkaisusta vasta kirjallisesta hallintopäätöksestä siitä huolimatta, että rekisteröity olisi vaatinut asiassa manuaalista käsittelyä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettua sääntelyä voisi täydentää lisäämällä rekisterinpitäjälle erityisen informointisäännöksen, jossa edellyttäisiin informointia niissä tilanteissa, kun rekisteröity vaatii manuaalikäsittelyä. Rekisteröidyn tulisi saada tieto siitä, että rekisteröidyn esittämästä vaatimuksesta huolimatta asia voidaan eräin perustein ratkaista automaattisesti. Edellä kaavailtu lisäsääntely olisi omiaan täydentämään tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artikloissa säädetyt velvoitteita, eikä olisi niiden kanssa päällekkäinen.

Verohallinnon rekisterit

Ehdotuksen mukaisesti (s. 26) oikeustilan selkeyttämiseksi, sääntelyn yhtenäistämiseksi sekä oikeusvarmuuden parantamiseksi esityksessä ehdotetaan, että arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröinnistä, ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin merkitsemisestä ja rekisteristä poistamisesta annettaisiin verovelvolliselle muutoksenhakukelpoinen päätös. Päätös annettaisiin myös silloin, kun yritys jätetään merkitsemättä rekisteriin. Oikeusministeriö kannattaa edellä mainittujen tavoitteiden edistämistä ehdotettavalla sääntelyllä.

Arvio säätämisyjärjestyksestä

Oikeusministeriö yhtyy valtiovarainministeriön käsitykseen siitä, että esitykseen liittyen olisi suotavaa saada perustuslakivaliokunnalta lausunto.

Muita kommentteja

Säädösteknisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että mikäli yleislainsäädännöstä poiketaan, riittää siitä poikkeavien säännösten perään esimerkiksi viittaus ”muuten noudatetaan hallintolakia (434/2003)” (ks. lainkirjoittajan opas 12.3.2).

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Niklas Vainio

VN/486/2022-OM-26

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: