

Asia: VN/3071/2020

Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

Miten arvioitte automaattiseen päätöksentekoon liittyvää tilannekuvaa ja yleisesti asiaan liittyviä sääntelytarpeita?

Automaattinen päätöksenteko hallintoasioissa, erityisesti sen tyyppisissä massahallintoasioissa, jotka voidaan ratkaista oikeusturvaa vaarantamatta koneellisesti ja joissa virkailijan suorittama asian tapauskohtainen tutkinta ja harkinta ei tosiasiallisesti tuota asian ratkaisemiseksi lisäarvoa, on yhteiskunnan ja hallinnon voimavarojen järkevän käytön ja digitalisaation edistämisen kannalta välttämätöntä. Automaatio on myös kansalaisten etu, koska se edistää esimerkiksi valtaosassa verotustapauksia hallintoasioiden yhdenmukaista, virheetöntä ja viivytyksetöntä käsittelyä. Verotuksen osalta on huomattava, että esimerkiksi Verohallinto tekee vuosittain yli 15 miljoonaa verotukseen liittyvää päätöstä. Kunkin päätöksen yksittäinen tekeminen virkailijan toimesta olisi käytännössä mahdotonta ja vaarantaisi verotuksen toimeenpanon.

Automaattinen päätöksenteko hallintoasioissa on laajalti käytössä ja tarpeet sen käytön laajentamiseen tulevaisuudessa ovat ilmeiset. Verotuksessa automaattiset menettelyt ovat olleet lainsäädännössä vuosikymmenten kuluessa hyväksytyjen menettelyuudistusten ydintä. Tästä ovat esimerkkejä Verohallinnon kiinteistötietokannan tietojen perusteella muodostettavat kiinteistöverotuspäätökset, ennakonpidätysprosentteja ja muuta ennakoperintää koskevat päätökset sekä henkilöasiakkaille sivullisilta tiedonantovelvollisilta saatujen tulo- ja vähennystietojen perusteella lasketut tuloverotuspäätökset. Automaattisen päätöksenteon sääntelytarpeiden selvittäminen on nyttemmin nostettu esiin mm. eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja laillisuusvalvojen toimesta. On välttämätöntä, että oikeustilan selkeyttämiseksi sääntelytarpeet selvitetään ja tarvittava sääntely tulee voimaan kiireellisesti, jotta oikeustila selkeytyy ja automaattisia menettelyjä voidaan ottaa käyttöön sellaisissa asioissa joihin ne soveltuvat ja joissa niitä ei tällä hetkellä ole. Ennen uutta lainsäädäntöä Verohallinto pidättäytyy automaattisen päätöksenteon käyttöön ottamisesta uusissa menettelyssä, kuten auto- ja valmisteverotuksen uudistuksessa (hallituksen esitys 54/2020 vp). Automaattisesta päätöksenteosta pidättäytyminen on haasteellista verotuksen tehokkaan toimeenpanon kannalta erityisesti tilanteen pitkittyessä.

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan raja

Miten arvioitte arviomuistiossa ehdotettua käyttöalan rajaamista tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa?

Tällainen raja on erityisesti verotuksen tapaisiin massahallintoasioihin liian kapea. Vain harvoissa asioissa säännökset ovat sellaiset tai ne edes voitaisiin muotoilla niin, että niiden soveltamiseen ei edes teoriassa liittyisi lainkaan harkintaa. Jos automaattinen päätöksenteko sallittaisiin vain yllä mainitut kriteerit täyttävissä asioissa Verohallinto joutuisi käytännössä luopumaan lähes kaikista automaattisista prosesseista, mikä ei olisi yhteiskunnan voimavarojen käytön ja hyvän ja tehokkaan hallinnon kannalta järkevää.

Toisaalta on huomattava, että arviomuistion hallinnon lainalaisuudesta johdettavia vaatimuksia käsittelevässä luvussa (s. 29) todetaan, että erityislainsäädännössä voitaisiin mahdollisesti poiketa tästä lähtökohdasta, jos samassa yhteydessä säädetään riittävästä menettelyistä, joilla muilla tavoin varmistetaan lainalaisuusperiaatteen ja muiden perustuslaista seuraavien edellytysten täyttyminen.

Verotuksen tapaisissa massahallintoasioissa tällaiset poikkeukset ovat Verohallinnon näkemyksen mukaan välttämättömiä. Jo aikaisemmin on useassa yhteydessä katsottu välttämättömäksi säätää verotuksen massamenettelyjä varten hallintolain säännöksistä poikkeavia erityissäännöksiä, joilla hallintolain säännösten asettamia vaatimuksia on lievennetty, yleisemmin hallituksen esitykseen 117/2003 vp sisältyneillä lakimuutoksilla. Huomattakoon, että hallituksen esitykseen 117/2003 vp perustuneiden lakimuutosten perusteluissa viitattiin nimenomaisesti myös verotuksen pitkälti automatisoituihin menettelyihin (valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 27/2003 vp. s. 2).

Verohallinnon näkemyksen mukaan automaattisen päätöksenteon tulisi arviomuistiossa ehdotetun yleissäännöksen käsittämien tilanteiden lisäksi olla lähtökohtaisesti mahdollista asiassa, joka ratkaistaan asianosaisen, kuten verovelvollisen, vaatimuksen tai ilmoittamien tietojen mukaisesti. Tämä turvaisi sen, että Verohallinto voisi jatkossakin valikoida riskiperusteisesti virkailijäkäsittelyyn ne asiat, joissa se on perusteltua ilmoitettujen tietojen ja verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi, ja käsitellä asiat muutoin automatisoidussa menettelyssä. Lisäksi automaattinen päätös tulisi voida tehdä laissa erikseen määritellyissä massaluontoisissa menettelyissä, joissa verovelvollinen ei anna vastinetta tai muuta selvitystä ja virkailijan suorittama asian käsittely ei tyypillisesti tuota asian ratkaisemiseksi merkityksellistä tietoa. Verotusmenettelyä koskevat poikkeukset lainsäädäntöön tulisi valmistella viivytyksettä rinnan yleislainsäädännön kanssa siten, että poikkeukset sisältävä erityislainsäädäntö voisi tulla voimaan samanaikaisesti yleislainsäädännön kanssa.

Miten arvioitte ehdotettua lähtökohtaa, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin (ei esimerkiksi oppivaan tekoälyyn)?

Verotuksessa tähän asti sovellettu automaattinen päätöksenteko perustuu Verohallinnon käsityksen mukaan arviomuistiossa tarkoitettuihin viranomaisen ennalta määrittelemiin lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin (ns. sääntöperusteinen automaatio). Tulevaisuuden kehitystä ja tarpeita ajatellen tekoälyyn perustuvaa päätöksentekoa ei kuitenkaan tulisi sulkea kategorisesti pois automaattisen päätöksenteon käyttöalasta. Asianosaisen oikeusturva voitaisiin normaalitapauksessa turvata varaamalla hänelle tilaisuus tulla kuulluksi ratkaisuehdotuksesta, jos se poikkaisi asianosaisen itsensä ilmoittamista tiedoista tai esittämistä vaatimuksista. Joka tapauksessa tässä yhteydessä tulisi todeta, että viranomaistoiminnassa voidaan hyödyntää tekoälyä muussa menettelyssä kuin itse päätöksen tekemisessä, kuten tietojen analyysissä, virkailijäkäsittelyyn otettavien tapausten valikoinnissa, tiedon tuottamiseen esim. riski-ilmiöistä automaattisen päätöksenteon käsittelysääntöjen laatimisen pohjaksi ja muussa tämän tapaisessa avustavassa menettelyssä.

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen

Olisiko lakiin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista? Tulisiko näiden periaatteiden toteutumista varmistaa jollain muunlaisella menettelyllä?

Nimenomaista säännöstä ei voitane pitää tarpeellisena, koska hyvään hallintoon, oikeusturvaan ja perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät vaatimukset koskevat viranomaistoimintaa ja päätöksentekoa perustuslain, hallintolain ja ko. hallinnonalaa koskevan mahdollisten erityislainsäädännön säännösten perusteella jo muutenkin. Tosiasia on, että automatisoidussa massamenettelyssä syntyy myös virheellisiä päätöksiä samoin kuin virkailijan ratkaisemisissa asioissa. Verovelvollisen oikeusturvan kannalta olennaista onkin myös huolehtia, että asiakkaalla on tarvittaessa käytettävissään tehokkaat jälkikäteiset oikeussuojakeinot päätöksen perusteiden selvittämiseksi, selvityksen esittämiseksi ja virheellisten päätösten oikaisemiseksi. Verotusmenettelyssä on jo nykyisellään laajat mahdollisuudet korjata virheelliset päätökset verovelvollisen aloitteesta tai viranomaisaloitteisesti, joiden avulla virheelliset päätökset voidaan korjata.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

Muistiossa ehdotetaan, että virkavastuun asianmukainen toteutuminen pyrittäisiin varmistamaan kohdentamalla virkavastuu tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin virkatehtäviin. Miten arvioitte ehdotuksen toimivuutta?

Ehdotus lienee käytännössä ainoa realistinen lähtökohta virkavastuun toteuttamiseksi massamenettelyn automaattisessa päätöksenteossa, jossa virkamies ei tosiasiallisesti voi vaikuttaa kunkin automaatioissa tehtävän yksittäisen päätöksen oikeellisuuteen ja vastata siitä.

Ehdotuksessa todetaan voimassa olevaan sääntelyä vastaavasti, että virkavastuun realisoituminen automaattisessa päätöksenteossa edellyttäisi virkamiehen tuottamuksellista tai tahallista menettelyä. Verohallinnon käsityksen mukaan tämän tulisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että virkamiehen, jonka tehtävänä on seurata automaattisen päätöksentekojärjestelmän toimintaa, ei tulisi joutua henkilökohtaisesti virkamies- eikä rikosoikeudelliseen vastuuseen tilanteessa, jossa hän on seurannut järjestelmän toimintaa sen seuranta varten laaditun suunnitelman mukaisesti ja

ryhtynyt toimenpiteisiin järjestelmässä ilmenneiden virheiden korjaamiseksi niistä tiedon saatuaan. Yksittäisen asianosaisen kannalta tosiasiallisesti olennaisinta on muistiossa (s. 50) todettu: "Jos päätöksen-teossa on tapahtunut virhe, jonka ei voida osoittaa johtuneen yksittäisen työntekijän virheestä tai laiminlyönnistä, julkisyhteisö vastaa siitä huolimatta vahingosta."

Muistiossa on myös aiheellisesti todettu, että "koska automaattisen päätöksenteon valvonta ei voi tehokkaasti toteutua ennakkollisesti, on kiinnitettävä erityistä huomiota jälkikäteiseen valvontaan ja mahdollisuuksiin reagoida tapahtuneisiin virheisiin esimerkiksi itseoikaisun, oikaisumenettelyn tai muutoksenhaun kautta."

Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan järjestelmässä käytettävät päätöksentekosäännöt tulisi hyväksyä nimenomaisella päätöksellä? Millaisessa menettelyssä tai kokoonpanossa säännöt tulisi hyväksyä?

Päätöksentekosääntöjen hyväksymistä nimenomaisella päätöksellä voidaan pitää perusteltuna. Tämä vastaa asiallisesti Verohallinnossa jo sovellettua menettelyä, jossa asianomainen ns. prosessinomistaja hyväksyy automaattisen päätöksenteon käsittelysäännöt ja työmenettelyohjeet.

Lain mukaan tulisi olla mahdollista, että päätöksentekosäännöt hyväksyy yksittäinen virkamies tai useampi jäseninen elin. Viranomaisen työjärjestyksessä voitaisiin asian laadun ja laajuuden mukaan määrätä millaisessa kokoonpanossa päätöksentekosäännöt tulisi hyväksyä.

Miten arvioitte järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymistä ja vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevaa ehdotusta?

Ehdotusta, jonka mukaan ao. vastuullisten virkamiesten tulisi varmistaa tarpeellisella testauksella ja muilla keinoilla se, että järjestelmä täyttää tietoturvaa ja toiminnallisuutta koskevat olennaiset vaatimukset ennen järjestelmän tai sen muutosten käyttöön ottoa, voidaan pitää perusteltuna. Tämä vastaisi käytännössä asiallisesti Verohallinnossa jo sovellettua menettelyä.

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

Ehdotusta, jonka mukaan ao. vastuullisten virkamiesten tulisi seurata järjestelmän toiminnan oikeellisuutta yleisellä tasolla esimerkiksi pistokokein ja tilastollisin menetelmin (kuten seurantaraportit) ja heillä tulisi olla tarvittava toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin toiminnan keskeyttämiseksi tai virheiden korjaamiseksi, jos järjestelmän toiminnassa ilmenee ongelmia, voidaan pitää perusteltuna. Tämä vastaisi käytännössä asiallisesti Verohallinnossa jo sovellettua menettelyä.

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

Muistion ehdotuksia voidaan pitää riittävinä virkavastuun kohdentamiseksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi? Millainen kuvauksen tulisi olla?

Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi? Millainen kuvauksen tulisi olla?

Riittävänä tulisi pitää viranomaisen julkaisemaa selkeää ja kansalaiselle ymmärrettävää yleistä kuvausta asiaryhmistä, joissa viranomainen käyttää automaattista päätöksentekoa ja niissä noudatettavista käsittelysäännöistä. Tällainen voisi olla esimerkiksi verotuksen osalta seuraava kuvaus: "Verohallinto tutkii veroilmoituksesi tiedot koneellisesti. Virkailija tutkii ne veroilmoituksen tiedot, jotka valikoituvat virkailijäkäsittelyyn Verohallinnon ennalta määrittelemien valikointiehtojen mukaisesti. Virkailijäkäsittelyyn otetaan esimerkiksi tietyn eurorajan ylittävät vähennysvaatimukset. Virkailija selvittää ja ratkaisee nämä asiat. Siltä osin kuin veroilmoitus ei valikoidu virkailijan käsittelyyn, verotuspäätös tehdään automaattisesti."

Automaattista päätöksentekoa koskevan erityislainsäädännön valmistelun yhteydessä tulisi arvioida ne seikat, jotka voidaan kullakin sektorilla julkistaa. Esimerkiksi verotuksessa virkailijan tutkittavaksi otettavien asioiden tarkemmat valikointiehdot, esimerkiksi tarkat eurorajat, tulee verovilpin ehkäisemiseksi ja verovalvonnan turvaamiseksi pitää salassa (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 §:n 1 momentin 15. kohta).

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

Ehdotusta, jonka mukaan varmentaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi asiakirjan valmistumisen osoittavaa merkintää tietojärjestelmässä, voidaan pitää perusteltuna. Verohallinnossa verotustiedot ja -asiakirjat ovat pääsääntöisesti salassa pidettäviä, päätösasiakirjan (yleisö)julkiseksi tulolla ei pääasiallisesti ole merkitystä. Verotuksen tietojärjestelmä tuottaa jo nykyisellään tiedon siitä, milloin päätös on muodostettu.

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suoja-toimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Ehdotettuja suoja-toimia, kuten päätöksentekoa edeltävää kuulemistä, automaattisesta päätöksenteosta informoimista ja päätöksen oikaisumahdollisuuksia, voidaan pitää riittävinä. Mahdollisen erityislainsäädännön yhteydessä tulee arvioida suoja-toimien tarve erilaisten automaattisessa päätöksentekomenettelyssä ratkaistavien asiaryhmien yhteydessä.

Miten lasten erityinen suoja tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

EU:n tietosuoja-asetuksessa ei ole nimenomaisia säännöksiä lasta koskevasta automaattisesta päätöksenteosta. Asetuksen johdanto-osan mukaan lapseen ei saisi kohdistaa pelkästään automaattiseen tietojenkäsittelyyn perustuvaa päätöstä, jolla on oikeusvaikutuksia tai vastaavia merkittäviä vaikutuksia.

Verotuksen tapaisissa taloudellisissa asioissa lapsi ei yleensä itse käytä puhevaltaa suhteessa viranomaiseen. Huoltaja on alaikäisen lapsen edunvalvoja ja hänen velvollisuutenaan on hoitaa lapsen asioita ja huolehtia hänen edustaan. Verohallinnon näkemyksen mukaan lasten erityisasema tulee verotusasioissa riittävässä määrin huomioon otetuksi edunvalvontaan liittyvillä järjestelyillä. Automaattisen päätöksenteon sallittua käyttöalaa ei tulisi rajoittaa sillä perusteella, että kyseessä on alaikäinen lapsi.

Esimerkiksi lapsen ennakonpidätysprosentin määrittäminen koskeva päätös, tuloverotusta koskeva verotuspäätös tai kiinteistöverotuspäätös tulisi voida tehdä automaattiossa samoilla edellytyksillä kuin muutenkin.

Muut sääntelytarpeet

Millä muilla tavoin hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen tulisi yleislainsäädännössä varmistaa?

Ehdotettua sääntelyä ja voimassa olevaa hallinto-oikeudellista sääntelyä on pidettävä riittävänä.

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

Arviomuistiossa (s. 41, 46 ja 65) esitetään, että päätöksen yhteydessä asianosaiselle on ilmoitettava, että asia on ratkaistu automaattisesti.

Verotuksessa on yhtäältä päätöksiä, jotka tehdään kokonaisuudessaan automaatioissa, ja toisaalta päätöksiä, jotka voidaan tehdä osin automaatioissa ja osin virkailijan toimesta. Viimeksi mainittuja päätöksiä ovat esimerkiksi tuloverotusta koskevat päätökset.

Verohallinto soveltaa tuloveroilmoituksen tietoihin valikointiehtoja, joiden perusteella osa ilmoituksen tiedoista, kuten määritellyn valikointirajan ylittävät vähennysvaatimukset, otetaan virkailijan tutkittavaksi ja ratkaistavaksi. Siltä osin kuin veroilmoituksen tiedot eivät valikoidu virkailijäkäsittelyyn, verotuspäätös syntyy automaatioissa. Näissä tapauksissa riittävän täsmällisen tiedon tuottaminen systemaattisesti massapäätösten päätöstuloisteille siitä, mitkä veroilmoituksen asiat (osakysymykset) - esim. tulo- ja vähennyserät - on ratkaistu automaatioissa ja mitkä virkailijäkäsittelyssä, ei ole käytännössä mahdollista ilman suhteettoman suuria muutoksia verotuksen tietojärjestelmiin.

Käytännössä verovelvollinen voi saada tiedon siitä, että virkailija on käsitellyt jonkin veroilmoituksen osakysymyksen sitä kautta, että Verohallinto pyytää asiassa lisäselvitystä tai ilmoittaa veroilmoituksesta poikkeamisesta. Jos taas tietty asia on valikoitunut virkailijäkäsittelyyn, mutta ilmoitettu tieto hyväksytään ilman lisäselvityksiä, verovelvollista ei kuulla. Näissä tapauksissa tietojärjestelmästä voidaan tarvittaessa jälkikäteen selvittää, mitkä asiat ovat valikoituneet virkailijäkäsittelyyn. Verohallinnon näkemyksen mukaan tulisi olla riittävää, että verovelvolliselle yleisesti informoidaan esim. sähköisissä ilmoituskanavissa ja veroilmoituslomakkeen yhteydessä, että verotuspäätös voidaan tehdä automaattisessa menettelyssä ja tarvittaessa on erikseen selvitettävissä, mitkä asiat virkailija on käsitellyt.

Arviomuistion (s. 41) mukaan automaattista päätöksentekoa ei saisi käyttää oikaisuvaatimuksen tai hallintokantelun ratkaisemiseksi. Hallintokantelun osalta näkemystä voidaan pitää perusteltuna. Sen sijaan oikaisuvaatimuksen osalta automaattisen päätöksenteon tulisi mahdollista säädettyjen edellytysten täyttyessä. Verovelvolliset tekevät vuosittain tuloverotuksessa säännönmukaisen verotuksen päättymisen jälkeen kymmeniä tuhansia oikaisuvaatimuksia, joissa he esittävät vähennysvaatimuksia, joita he eivät ole huomanneet esittää jo veroilmoituksessa, ja jotka ovat luonteeltaan siten riidattomia ja selviä, että ne voidaan ratkaista automaatioissa täydentävällä verotuspäätöksellä samalla tapaa kuin verotusta toimitettaessakin. Päätös oikaisuvaatimukseen tulisi voida tehdä automaatioissa ainakin siltä osin kuin verovelvollisen vaatimus hyväksytään.

On myös mahdollista, että verotuksessa oikaisuvaatimus koskee asiaa, jossa "ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa." Tällaisesta voi olla kyse esimerkiksi silloin, kun oikaisuvaatimus tulee vireille laissa säädetyn määräajan jälkeen tai on ylitetty laissa säädetty muu täsmällinen määräaika esimerkiksi tietyn vähennysvaatimuksen esittämiselle.

Merisalo Matti
Verohallinto