

Asia: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista

1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala

1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *oikeudellisesti*?

Säännös on riittävän selvä ja tarkkarajainen.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Tulli katsoo, että säännösehdotuksen ensimmäinen momentti on riittävän selvä ja tarkkarajainen. Sen sijaan toinen momentti on osittain epäselvä (ks. jäljempänä kohdissa 1.3 ja 1.4 annettu vastaus).

1.2. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaatoiminnassanne *automatisoitavien asiaryhmien* kannalta?

Ehdotus mahdollistaa pääosin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.

Perustelut ja lisätiedot:

Tullin näkökulmasta ehdotus mahdollistaa pääosin nykyiset ja suunnitellut automaattisesti annettavat päätöksemme.

Valtaosa Tullin antamista päätöksistä muodostuu tulli-ilmoitusten perusteella tehdyistä päätöksistä, joita on lukumääräisesti tarkasteltuna vuositasolla miljoonia. Ehdotus kattaa varsin hyvin kyseisiin päätöksiin liittyvät tarpeet.

Tullin käsityksen mukaan säännös mahdollistaa myös myöhemmin toteutettaviksi suunnitellut automatisoinnit, jotka liittyvät muun muassa oikaisupäätöksiin (näiden osalta tarkemmin ks. kohdassa 2.1. annettava vastaus sekä rutiininomaisiin sanktioita koskeviin päätöksiin (ks. kohdassa 1.5 annettava vastaus) sekä lupa-asioiden käsittelyyn.

1.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Millaisia 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita tunnistatte toiminnassanne?

Tullin mielestä säännösehdotuksen toinen momentti on hieman tulkinnanvarainen, mutta mikäli olemme ymmärtäneet kyseisen säännösehdotuksen oikein, tunnistamme esimerkinomaisesti seuraavia asiakokonaisuuksia:

- virheilmoitukset,
- lisäselvityspyynnöt ja
- kyselyt

1.4. Tulisiko myös muun kuin 2 momentissa tarkoitetun avustavan tai valmisteleavan automaation käyttöä säännellä hallinto-oikeudellisesti?

-

Perustelut ja muutosehdotukset:

Kuten Tulli on edellä kohdissa 1.1 ja 1.3 todennut, niin säännösehdotuksen toinen momentti on tulkinnanvarainen, joten Tulli ei tämän seikan vuoksi kykene tässä vaiheessa antamaan tässä kohdassa asetettuun kysymykseen yksiselitteistä vastausta.

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

Tulli haluaa tässä asiayhteydessä tuoda esiin muutamia yksittäisiä päätöstyyppisiä, joiden osalta katsomme niiden automatisoinnin olevan perusteltua ja tärkeää kustannustehokkuuden sekä oikeusvarmuuden takaajina. Ehdottomasti suurin yksittäinen päätösryhmämme on tullauspäätökset, joita annetaan vuositasolla yli 10 miljoonaa kappaletta (Kyseessä on alustava arvio, jossa on otettu huomioon Brexitin vaikutukset sekä 1.7.2021 voimaantullut säädösmuutos, jonka vaikutuksesta maahantuonnin arvonlisäveron minimiraja on poistunut.)

Lisäksi Tulli on identifioinut seuraavat päätöstyyppit:

- Ulkomaankaupan tilastointia koskevista syistä tehtävät tullauspäätöksen muutokset, joilla ei ole verotuksellista vaikutusta,
- Täytäntöönpanon keskeytyspäätökset, joiden antamiseen ei liity tapauskohtaista harkintavaltaa,
- Valtion maksuperustelakiin perustuvat suoritemaksupäätökset,
- Virhemaksupäätökset selkeissä tapauksissa,
- Lupapäätökset, joissa luvan myöntäminen perustuu tiettyihin täsmällisiin kriteereihin sekä
- Asiakasaloitteiset jälkikantopäätökset

2. Oikeussuojakeinot

2.1. Ehdotettu 25 a §:n muotoilu mahdollistaa myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn automaattisesti. Miten arvioitte ehdotusta tältä osin?

Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa (esimerkiksi kun hakemus hyväksytään eikä asiaan liity toista asianosaista).

Perustelut ja muutosehdotukset:

Tulli on ehdottomasti sitä mieltä, että oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn on oltava mahdollista erityisten edellytysten toteutuessa ainakin sellaisissa tilanteissa, joissa annettava päätös on sisällöllisesti vaatimuksen esittäjälle myönteinen.

Tulli pitää mahdollisena, että asiaan sovellettavien säännösten tulisi tietyillä tarkasti rajatuilla edellytyksillä mahdollistaa myös asialliselta lopputulokseltaan kielteisten oikaisupäätösten automatisointi.

Tullin käsityksen mukaan lainsäädännössä edellytetty kuulemismenettely olisi mahdollista puolittain automatisoida sellaisella järjestelyllä, että asiakas saa ennen lopullista päätöstä automaattisesti tiedon päätösluonnoksesta ja saa samalla tiedokseen lain edellyttämän reagointimääräajan. Jos asiakas ei reagoi tai vastaa määrämuotoisesti annettavalla tahdonilmaisella "ok", lopputulokseltaan kielteinenkin päätös tulisi voida antaa automaattisesti. Tällainen järjestely olisi suurten asiamäärien vuoksi tarkoituksenmukaista sekä kustannustehokasta.

Edellä lausuttua arvioitaessa on tiedostettava se tullialan realiteetteja sekä tullilainsäädännön soveltamista koskeva erityispiirre, että merkittävä osa Tullille tehdyistä oikaisuhaustuksista koskee sellaisia tilanteita, joissa asiakas on alkuperäisessä tulli-ilmoituksessaan ilmoittanut jonkin tiedon erehdyksensä vuoksi virheellisesti, minkä seurauksena on vahvistettu kyseisen ilmoituksen sisältämien tietojen mukainen tullauspäätös. Näissä tilanteissa ilmoitustiedon oikaisemisen hyväksyminen (aivan erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa tiedon muuttamisella ei ole verotuksellista vaikutusta) on hyvin rutiininomainen toimenpide, joka johtaa muodollisesti myös päätöksen oikaisuun. Suurin osa näistä tapauksista ratkaistaan asiakkaan näkökulmasta myönteisesti, mutta joissakin tapauksissa täysin kaavamaisesti myös kielteisesti. Jälkimmäisessä tilanteessa asiakasta on kuultava tarvittaessa puoliautomaattisesti (ks. kommentti edellä).

Edellä kuvaillusta ilmoitustiedon oikaisusta on pidettävä erillään varsinainen päätöksen oikaisu. Myös niiden kohdalla myönteisten päätösten automaattiselle oikaisemiselle tulisi olla sen mahdollistavat säännökset. Lopputulokseltaan kielteistä päätöstä koskeva automaattinen päätöksenteko tuskin tulisi kysymykseen.

2.2. Mitkä muut menettelyt toteuttaisivat tehokkaasti oikeussuojaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä?

- muutoksenhakuoikeus,
- kuulemismenettely (ks. Tullin vastaus edellä kohdassa 2.1),
- avoimuus ja läpinäkyvyys,
- ennakoitavuus

Verovelvolliselle on tiedotettava etukäteen, minkä sisältöisen hallintopäätöksen hän tulee saamaan esimerkiksi siinä tilanteessa, jossa hän on laiminlyönyt tietyn asiakirjan esittämisen. Tämä lisää oikeusvarmuutta siten, että tietyin kriteerein annettu päätös takaa muissa samanlaisissa asioissa yhdenmukaisen ratkaisukäytännön.

2.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: mitä soveltamanne lainsäädännön oikeussuojakeinoja pidätte tässä yhteydessä tehokkaina ja miksi?

-muutoksenhakuoikeus

-kuulemismenettely

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

-automaattinen päätöksentekomenettely jo sinällään yhdenmukaistaa merkittävästi päätöksentekomenettelyä ja näin ollen samalla vähentää tarvetta turvautua muutoksenhakumenettelyyn,

-kun automatisointia hyödynnetään tietyin tarkasti rajatuin kriteerein myös oikaisuvaiheessa, oikeusvarmuus ja yhdenmukaisuus paranevat entisestään, varsinkin kun automaattisesti tehtyyn päätökseen on aina mahdollista käyttää normaalia muutoksenhakuoikeutta. Tässä yhteydessä tulee korostaa, että asiakkaalle annetuissa kielteisissä päätöksissä on poikkeuksetta pidetty huolta asiakkaan kuulemisesta hallintolain asettamien vaatimusten mukaisesti ja

-asiassa sovellettavien oikeusohjeiden tulee mahdollistaa kustannustehokas toiminta vaarantamatta samalla asiakkaiden oikeusturvaa sekä kiinnittämällä huomiota virkavastuuta koskeviin vaatimuksiin.

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

Eriyisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

3.2. Tulisiko yleislakiin sisällyttää suojatoimia erityisiin henkilötietoryhmiin tai ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin (esimerkiksi sosiaalihuollon tarve) liittyen?

Eriyisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

-

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

Tulli kiinnittää huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämiin asianmukaisiin suojatoimiin, jolloin yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen vaikutusarvioinnin tekeminen on käytännössä pakollista, jos kysymyksessä on automaattinen päätöksenteko, joka kohdistuu luonnolliseen henkilöön.

Lisäksi Tulli katsoo, että on tärkeää, että hallinnon asiakas saa tiedot siitä, mihin yksilöityihin tietoihin viranomaisen perustaa päätöksensä niissä tilanteissa, joissa päätös voidaan tehdä täysi automatisoidusti. Esimerkiksi tietosuojaselosteiden tavoin tai vielä yksilöidymmin tulisi ilmoittaa esimerkiksi se, mistä lähteistä asiakasta koskevat tiedot on kerätty, jotta asiakas voi halutessaan oikaista näitä tietoja ennen sitä ajankohtaa, jona hän on tullut automaattisen päätöksenteon kohteeksi. Samalla tulee pitää kuitenkin mielessä, että tarkoituksenmukaista ei ole julkistaa kaikkia mahdollisia algoritmeja kaikkine nyansseineen, koska tämän vaikutuksesta esimerkiksi jokin merkityksellinen riskiarvio, tarkastustoiminta tai muun vastaavan toiminnan tuloksellisuus taikka poimintatieto voisi menettää merkityksensä. Kuten edellä on jo todettu, niin automaattista päätöksentekoa kehitettäessä tulee aivan erityisesti huolehtia riittävästä vaikutustenarvioinneista, joita tietosuojasetus edellyttää niin sanottua uutta teknologiaa käyttöönotettaessa.

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Tullin mielestä päätöksen antamisen yhteydessä tulee olla mahdollista antaa yhteystietona jokin muu yhteystieto kuin yksittäisen henkilön yhteystieto. Tulli perustelee näkemystään sillä, että automaattisessa päätöksenteossa ei ole perusteltua, että päätökselle nimetään jokin yksittäinen henkilö. Automaattiseen päätöksentekoon rinnastuu myös tilanne, jossa virkamies osallistuu yksittäiseen päätöksentekoon ainoastaan rutiininomaisesti esimerkiksi tilanteessa, jossa tullitarkastaja toteaa maahantuodun tavaraerän painotiedoksi lukuarvon 200 kg ilmoitetun lukuarvon 100 kg sijasta kirjaamalla oikeansisältöisen painotiedon Tullin järjestelmiin, jolloin päätöksenteko ei muutu manuaaliseksi. Kyseinen painotieto tallennetaan manuaalisesti, mutta tämä toimenpide ei vaikuta siihen, että varsinainen päätöksentekomenettely tapahtuu kyseisessä asiassa manuaalisesti.

4.2. Kannatatteko lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 4 kohta)?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Viranomaisen todellisen asiakaspalvelun yhteystiedon ilmoittaminen asian käsittelyyn edellisessä kohdassa kuvatulla tavalla pelkäästään mekaanisesti osallistuneen virkamiehen yhteystiedon sijasta takaisi sen, että näin varmistetaan viranomaisen parempi saavutettavuus sekä palvelutaso esimerkiksi vuosilomien ja muiden virantoimituksen keskeytystilanteiden vuoksi.

4.3. Kannatatteko automaattisesta käsittelystä ilmoittamista koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 5 kohta)?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Automaattisesti annetusta päätöksestä tulee ehdottomasti ja yksiselitteisesti käydä ilmi, että kysymyksessä on automaattisesti annettu päätös.

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden vuoksi kuvaus automaattisesta päätöksenteosta on ehdottomasti oltava julkisesti saatavilla kyseessä olevan viranomaisen sivuilla.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Kuvaukseen tulisi sisältyä keskeiset tiedot asioiden automaattiseen käsittelyyn valikoitumisen edellytyksistä sekä käsittelyn oikeudellisista perusteista.

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

Tullilla ei ole muita huomioita.

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Tullilla ei ole muita huomioita.

Nieminen Jarmo
Tulli - Johtava lakimies Jarmo Nieminen