

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi**

**Valtiovarainvaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 224/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Pia Kivimies, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Niklas Vainio, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- apulaisprofessori Ida Koivisto
- professori Olli Mäenpää
- dosentti Matti Urpilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Janne Salminen

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia, veronkantolakia, tullilakia, ajoneuvoverolakia, ennakko-perintälakia, perintö- ja lahjaverolakia, kiinteistöverolakia, autoverolakia, tonnistoroverolakia ja arvonnäköverolakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024 mutta kuitenkin aikaisintaan julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaan hallitukseen esitykseen sisältyvien hallintolaikiin ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten tultua voimaan.

## Valiokunnan lausunto PeVL 88/2022 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa oikeusvaltioperiaatteesta säädetyn, 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen, 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon ja 118 §:ssä virkavastuusta säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvioinnin lähtökohdat*

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että verotus- ja tullimenettelyssä poiketaan eräiltä osin hallintoasian automaattista ratkaisemista koskevasta sääntelystä, jota koskeva esitys (HE 145/2022 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Perustuslakivaliokunta on vasta hiljattain antanut mainitusta esityksestä lausunnon (PeVL 81/2022 vp).

(2) Ehdotetut säännökset mahdollistavat Verohallinnossa nykyistä vastaavan oikaisuvaatimusten automaattisen ratkaisemisen sekä automaattisen päätöksenteon eräissä muissakin asioissa, joissa se ei olisi sallittua hallintolakiin ehdotetun sääntelyn mukaan. Tämän lisäksi oikaisuvaatimusten automaattinen ratkaiseminen voidaan Verohallinnossa laajentaa tiettyihin tilanteisiin, joissa sitä ei nykyisin käytetä. Tullin osalta ehdotettu sääntely mahdollistaa automaattisen päätöksenteon laajentamisen nykyisestä koskemaan myös eräitä oikaisuvaatimustilanteita.

(3) Nyt ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024 mutta kuitenkin aikaisintaan julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaan hallitukseen esitykseen sisältyvien hallintolakiin ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin ehdotettujen muutosten tultua voimaan.

(4) Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota esitysten keskinäisen suhteen asianmukaiseen huomioimiseen myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 81/2022 vp automaattisesta päätöksenteosta sanottu huomioiden. Valiokunta kiinnittää lisäksi perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon näkökulmasta huomiota hallintolakiin ehdotetun automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn asianmukaiseen soveltamiseen myös nyt arvioitavan esityksen osalta. Valiokunta painottaa erityisesti tarvetta huolehtia asianmukaisesti EU:n tietosuojasetuksessa edellytetyistä rekisteröidyn etukäteisestä informoinnista (ks. myös PeVL 81/2022 vp, kappale 22).

(5) Myös nyt ehdotettavan sääntelyn arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös tietosuojasetuksessa automatisoiduilta yksittäispäätöksiltä edellytettyyn. Valtiovarainvaliokunnan on syytä varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuojasetuksen kanssa kiinnittäen erityisesti huomiota asetuksen 22 artiklan 3 kohdan sääntelyyn oikeudesta vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiovarainvaliokunnan on esityksen soveltamisala huomioiden syytä arvioida hallituksen esitystä laa-

## Valiokunnan lausunto PeVL 88/2022 vp

jemmin myös mahdollisista häiriötilanteista rekisteröidyille aiheutuvia riskejä ja niistä mahdollisesti johtuvia sääntelytarpeita automatisoidun päätöksenteon edellyttämien suojatoimien näkökulmasta.

### *Oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen automaattisesti*

(6) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan yleistä sääntelyä automatisoidusta päätöksenteosta kiinnittänyt nimenomaisesti huomiota (ks. PeVL 81/2022 vp, kappale 17) hallintolakiin ehdotettuun 53 e §:n säännökseen, jonka mukaan viranomainen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Saman pykälän 4 momentin mukaan oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti.

(7) Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla 2 momentin mukaan.

(8) Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan verovelvollisen oikeusturvasta säädetään lailla.

(9) Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 55/2014 vp, s. 3) oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Valiokunnan mukaan oikaisuvaatimussääntelyä on siten syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, että se voi muodostaa asiallisesti — joskaan ei muodollisesti — osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta. Valiokunta on katsonut myös, että oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan tältä kannalta pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

(10) Nyt arvioitavana olevan hallituksen esityksen mukaan hallituksen esitykseen HE 145/2022 vp sisältyvästä, hallintolain 53 e §:n 4 momenttia koskevasta säännösehdotuksesta poiketen myös oikaisuvaatimusta koskeva asia voitaisiin ratkaista automaattisesti. Poikkeamisen edellytyksistä säädetään 1. lakiehdotuksen 26 f §:ssä ja 7. lakiehdotuksen 88 §:ssä.

(11) Hallintolakia voidaan pitää perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon menettelyllisiä takeita määrittelevänä peruslakina, jonka ensisijainen tarkoitus on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolaki sisältää perussäännökset myös oikaisuvaatimuksen tekemisestä ja sen käsittelystä.

(12) Hallintolakia sovelletaan lain 2 §:n 1 momentin mukaan hallintoasiassa noudatettavaan menettelyyn. Jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan kuitenkin hallintolain 5 §:n 1 momentin mukaan hallintolain asemesta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 88/2022 vp

(13) Verotusmenettelystä on säädetty verotusmenettelystä annetussa laissa verraten runsaasti hallintolaista poikkeavia säännöksiä. Esimerkiksi asianosaisen kuulemisesta, asian selvittämisestä, päätöksen perusteleminen, päätöksen sisällöstä ja tiedoksiannosta Verohallinnon toimittamassa verotuksessa on säädetty hallintolaista poikkeavasti (ks. HE 117/2003 vp). Näitä poikkeuksia sovelletaan verotuksen toimittamiseen automaattisessa päätöksenteossa myös esityksessä tarkoitetuissa asioissa. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 ja 81 §:n 1 momentin näkökulmasta huomiota siihen, ettei verotuksen kaltaisissa massaluonteisissa toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai verovelvollisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2). Myös esimerkiksi tullilakiin sisältyy hallintolaista poikkeavaa sääntelyä.

(14) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallintolakiin ehdotettavia yleisiä säännöksiä automatisoidusta päätöksenteosta (PeVL 81/2022 vp, kappale 18) ottanut huomioon, että hallintolain 53 e §:ään ehdotetulla säännöksellä on pyritty ottamaan huomioon muun ohella perustuslakivaliokunnan automaattista päätöksentekoa koskeva käytäntö. Valiokunnan mukaan laista tulee ilmetä, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin (PeVL 70/2018 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan automatisoitu päätöksenteko ei sovellu esimerkiksi sellaiseen hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää päätöksentekijän käyttävän laajaa harkintavaltaa (PeVL 7/2019 vp, s. 9).

(15) Nyt arvioitavan esityksen 1. lakiehdotuksen 26 f §:n ja 7. lakiehdotuksen 88 §:n mukaan lakiehdotuksilla poiketaan hallintolain 53 e §:n 4 momenttiin ehdotetusta kiellosta ratkaista oikeasuvaatimusta koskeva asia automaattisesti. Esityksen mukaan myös vero- ja tulliasiaa koskevan oikeasuvaatimuksen käsittelyyn tulee siten sovellettavaksi hallintolain 53 e §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan automaattinen ratkaisumenettely ei ole mahdollinen, jos asiaan sisältyy seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttävät tapauskohtaista harkintaa, tai joihin sisältyviä tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä seikkoja virkamies tai muu asian käsittelijä ei ole arvioinut.

(16) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tämä harkintavallan käyttöön liittyvä rajausta käytännössä useimmiten estää oikeasuvaatimusmenettelyn automaattisen käsittelyn, sillä verovelvollisen oikeusturvan edellyttämä oikeasuvaatimuksen asianmukainen käsittely edellyttää useimmiten tapauskohtaista harkintaa. Valiokunta on kiinnittänyt arvioidessaan hallintolakiin ehdotettavia yleisiä säännöksiä automatisoidusta päätöksenteosta huomiota (PeVL 81/2022 vp, kappale 20) myös siihen, että esimerkiksi hallintolain 6 §:ssäkin mainittu oikeasuhteisuusvaatimus voi sovellettavan aineellisen lain sanamuodon kannalta hyvin selkeissäkin soveltamistilanteissa edellyttää nimenomaan tilannekohtaista harkintaa. Valiokunta painottaa hallintolakiin ehdotetun automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn asianmukaista soveltamista myös tältä kannalta.

(17) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi erityistä huomiota 1. lakiehdotuksen 26 f §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotettuun mahdollisuuteen ratkaista oikeasuvaatimusta koskeva asia automaattisesti, jos verovelvollinen esittää oikeasuvaatimuksessaan uuden vaatimuksen tai uutta selvitystä ja oikeasuvaatimus hyväksytään. Poikkeusperusteen soveltaminen edellyttää 26 f §:n 1 momentin mukaan myös edellä sanotun harkintavallan käyttöön liittyvän hallintolain 53 e §:n 2 momentissa säädetyt edellytykset täyttymistä.

## Valiokunnan lausunto PeVL 88/2022 vp

(18) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 24) mukaan tätä poikkeusperustetta on tarkoitus soveltaa etukäteen tehtävän riskiarvioinnin perusteella. Perustelujen mukaan riskiarvioinnin salassa pidettäviä "kriteereitä voisivat olla tavallisesta poikkeavat tiedot, kuten epätavallisen suuret tai pienet lukuarvot taikka epäloogisuudet verovelvollisen esittämien ja viranomaisella olevien tietojen välillä". Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen perusteella jää epäselväksi, onko tällaisen keskimääräisestä poikkeaviin tietoihin kohdistuvan ohjelmallisesti todettavan riskiarvioinnin tarkoitettu olevan hallintolakiin lisättäväksi ehdotetun 53 e §:n 2 momentissa viitattua harkintaa. Valiokunnan mukaan vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että tällaisen riskiarviointiin perustuvan sääntelyn soveltaminen edellyttää luopumista harkinnasta tai ainakin sen laajaa rajoittamista. Valiokunnan mielestä perusteluissa kuvattu toimintatapa ei mahdu ehdotetussa hallintolain 53 e §:n 2 momentissa ja nyt arvioitavassa poikkeussäännöksessä säädettyihin puitteisiin. Sääntely ei perustelujen mukaisesti sovellettuna vastaa verovelvollisen oikeusturvalta perustuslaissa edellytettyä.

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että perustelujen mukaan (s. 24) oikaisuvaatimuksen automaattinen käsittely edellyttää käytännössä myös, että oikaisuvaatimuksen tekijä "voi ilmoittaa ja on ilmoittanut kyseistä asiaa koskevat vaatimuksensa ja sen perusteena olevat seikat sähköisessä palvelussa tai lomakkeella riittävän yksilöidysti ja tarkasti siten, että tiedot saadaan Verohallinnon tai Tullin tietojärjestelmään rakenteisessa muodossa." Valiokunnan käsityksen mukaan ongelmallista on, että oikaisuvaatimus pitäisi siten perusteluissa ilmaistun mukaisesti laatia niin, että verovelvollinen karsisi etukäteen selvityksiään ja yksinkertaistaisi vaatimuksiaan automaattisen käsittelyn rakenteisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Oikaisuvaatimus on voimassa olevan lain mukaan verovelvollisen oikeusturvamenettelyn pakollinen ensimmäinen vaihe.

(20) Perustuslakivaliokunta on edellä sanotun mukaisesti kiinnittänyt perustuslain 21 ja 81 §:n 1 momentin näkökulmasta huomiota siihen, ettei verotuksen kaltaisessa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai verovelvollisen oikeusturvaa (PeVL 49/2017 vp, s. 5, PeVL 35/2005 vp, s. 2). Valiokunnan mielestä sanottuja oikaisuvaatimuksen laatimiseen kohdistuvia vaatimuksia ei siten voi perustella ainakaan yksin sillä hallituksen esityksessä (s. 49) mainitulla näkökohdalla, jonka mukaan automaation hyödyntäminen nopeuttaa merkittävästi asioiden käsittelyä viranomaisessa.

(21) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 26 f §:n 1 momentin 1 kohdan sääntely ei siten vastaa sille esitettyjä perusteluja. Hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla, ja verovelvollisen oikeusturvasta on perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla. Pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla ei siten voi määritellä ja laajentaa oikaisuvaatimuksen käsittelyyn sovellettavan poikkeussäännöksen soveltamisalaa ja samalla rajoittaa verovelvollisen oikeusturvaa.

(22) Perustuslakivaliokunnan mielestä riskiarvioon perustuva automaattinen päätöksenteko voi sinänsä olla mahdollista vero- ja tullilainsäädännön soveltamiseen kohdistuvan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä esimerkiksi eräänlaisena ilmeisten virheiden karsintamenettelynä. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisenkin tarkoituksen toteuttaminen edellyttää ainakin riskiarvion yleisten edellytysten ja niiden soveltamisen perusteiden määrittelyä laissa riittävän täsmällisesti.

## Valiokunnan lausunto PeVL 88/2022 vp

(23) Mikäli tarkoituksena on, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 26 f §:n 1 momentin 1 kohdan sääntelyä sovelletaan sen sanamuodon vastaisesti perusteluissa kuvatuin tavoin, on sääntelyä täydennettävä ja täsmennettävä vastaamaan perusteluita. Tällaisessa täydentämisessä ja täsmäntämisessä on otettava huomioon perustuslain 21 ja 81 §:ssä verovelvollisen oikeusturvas- ta ja hyvän hallinnon perusteista säädetty. Tällainen täydentäminen ja täsmäntäminen on edelly- tyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vaihtoehtoisesti valtiovarainvaliokunnan on mietinnön perusteluissa kiinnitettävä nimenomaisesti huomiota sii- hen, että hallituksen esityksen perusteluissa selostettu ja edellä säännösten sanamuotoja vastaa- mattomaksi todettu menettelytapa ei ole perustuslain 2 §:n 3 momentissa julkisen toiminnan la- kisidonnaisuudesta säädetty huomioiden mahdollista ehdotetun sääntelyn sanamuotojen puitteis- sa.

(24) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 1. lakiehdotuksen 26 f §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa asiassa annetaan uusi päätös, johon voi vaatia oikaisua. Sään- telyyn ei siten näiltä osin liity sanottuja ongelmia.

### *Asianosaisen kuuleminen*

(25) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 35 §:n 4 momentin mukaan verovelvolliselle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen 7 §:ssä säädetyllä tavalla ennen myöhästymismaksun määräämistä, ellei verovelvollisen kuuleminen ennen myöhästymismaksun määräämistä ole il- meisen tarpeetonta. Jos myöhästymismaksua määrätään enintään 200 euroa, on tilaisuus selvityk- sen antamiseen varattava vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen.

(26) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takei- den turvaamista koskevan 21 §:n kannalta. Sen 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saa- da asiansa käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan muun muassa oikeus tulla kuulluksi ja muut hyvän hallinnon takeet turva- taan lailla.

(27) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn perusratkaisut vastaavat tältä osin valiokunnan myötävaikutuksella jo aiemmin hyväksyttyä (ks. PeVL 49/2017 vp), eikä kuulemisvelvollisuu- den pääsääntöisyydestä poikkeaminen siten tässä yhteydessä verraten vähäisenä pidettävän enin- tään 200 euron myöhästymismaksun määräämismenettelyssä vaikuta lakiehdotuksen käsittely- järjestykseen.

(28) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että EU:n tietosuojas-asetuk- sen mukaan asianmukaisia suojatoimia tulee soveltaa aina, kun rekisteröidylle aiheutuu automa- tisoidusta päätöksenteosta oikeudellisia vaikutuksia. Tällaisiin suojatoimiin kuuluu asetuksen 71 johdantokappaleen mukaan rekisteröidyn oikeus esittää kantansa. Myös hallituksen esityksen pe- rusteluissa (s. 19) viitataan siihen, että kuulemista myöhästymismaksun määräämismenettelyssä on pidettävä muun ohella suojatoimena. Valtiovarainvaliokunnan on syytä tarkastella sääntelyn yhteensopivuutta tietosuojas-asetuksen kanssa.

## Valiokunnan lausunto PeVL 88/2022 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 26 f §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 27.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd  
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Jukka Gustafsson sd  
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Hilikka Kemppi kesk  
jäsen Jari Kinnunen kok (osittain)  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Wille Rydman ps  
jäsen Ville Valkonen kok  
jäsen Tuula Väättäinen sd  
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen