

Jami Joki

# **AUTOMAATTINEN PÄÄTÖKSENTEKO VEROTUKSESSA**

Erityisesti automaattisen päätöksenteon  
ongelmallisuudet suhteessa lainsäädäntöön

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatintutkielma  
Marraskuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Jami Joki: Automaattinen päätöksenteko verotuksessa: Erityisesti automaattisen päätöksenteon ongelmallisuudet suhteessa lainsäädäntöön

Kandidaatintutkielma  
Tampereen yliopisto  
Kauppatieteiden tutkinto-ohjelma  
Vero-oikeus  
Marraskuu 2020

---

Automaattinen päätöksenteko ja hallintoautomaatio ovat olleet viime vuosina oikeustieteellisessä keskustelussa kiihtyvästi esillä. Tämä kandidaatintutkielma käsittelee keskeisiä lainsäädännöllisiä kysymyksiä, joita liittyy automaattiseen päätöksentekoon. Tarkastelua tehdään julkishallinnon ja erityisesti verotuksen näkökulmasta. Aiheen kannalta keskeisiä ja myös tutkielmassa painotettuja elementtejä ovat perustuslain asettamat vaatimukset, hallintolaista tulevat hyvän hallinnon periaatteet, ylimpien laillisuusvalvojen käytännön ratkaisut, sekä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutukset.

Tutkielmassa käytetään metodina lainoppia, joten tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Lainoppi keskittyy tulkitsemaan ja systematisoimaan oikeutta. Lainopillisen lähestymistavan avulla tutkielmassa pyritään selvittämään, mitä reunaehtoja voimassa olevat säädökset asettavat automaattisen päätöksenteon käytölle verotuksessa ja millaisia ongelmallisuuksia automaattisen päätöksenteon käyttöön liittyy. Tarkastelussa tilaa annetaan myös nykylainsäädännön jättämille aukoille eli sääntelemättömille alueille. Lisäksi tutkielmassa kiinnitetään perinteisen lainopin alan ulkopuolelta huomiota automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelutyöhön.

Tutkielman alussa käydään läpi aiheen taustaa, joka auttaa lukijaa ymmärtämään automaattisen päätöksenteon kehityskulun yhteyttä yhteiskuntaan sekä aiheen merkittävyyttä meidän kaikkien kannalta. Pääpaino läpi tutkielman on silti automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön systematisoinnissa ja tulkinnassa. Tutkielmassa nivotaan yhteen monen eri oikeuslähteen vaikutuksia ja arvioidaan niitä erityisesti verotuksen kannalta.

Tutkielman johtopäätöksissä tehdään arvio automaattisen päätöksenteon nykytilanteen oikeudellisesta kestävämmyydestä, joka johtuu erityisesti perustuslain lailla säätämisen vaatimuksesta ja merkittävänä perusoikeutena pidetyn oikeusturvan loukkaamisesta. Samalla kuitenkin tunnistetaan yhteiskunnan muut aiheeseen liittyvät intressit, kuten hallinnon kustannustehokkuus ja käsittelyn yhdenmukaisuus. Lopussa myös todetaan, että täysi paluu virkailijatyönä tehtävään maanalaan ei ole enää realistinen vaihtoehto.

Avainsanat: Automaattinen päätöksenteko, hallintoautomaatio, verotusmenettely, perustuslain reunaehdot, tietosuoja-asetus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET .....	ii
LYHENTEET .....	vii
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Automaattisen päätöksenteon aihepiiristä.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja -menetelmät .....	3
1.3 Tutkielman rakenne.....	4
2 AUTOMAATTINEN PÄÄTÖKSENTEKO .....	6
2.1 Mitä on automaattinen päätöksenteko? .....	6
2.2 Automaattinen päätöksenteko Verohallinnossa .....	8
2.3 VML 26.5 ja 26.6 §:n tulkinta.....	10
2.4 Päätösten perusteleminen ja kuuleminen verotuksessa .....	12
2.5 Automaattista päätöksentekoa yleisesti koskeva lainsäädäntö .....	13
3 AUTOMAATTISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON LIITTYVÄT LAINSÄÄDÄNNÖLLISET ONGELMALLISUUDET .....	15
3.1 Perustuslaki .....	15
3.2 Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö .....	17
3.3 Hallintolaki.....	20
3.4 Tietosuoja-asetus.....	21
3.5 Ylimpien laillisuusvalvojen kannanotot .....	23
4 AUTOMAATTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA KOSKEVAN HALLINNON YLEISLAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELU .....	25
4.1 Oikeusministeriön hanke ja sen lähtökohdat.....	25
4.2 Verohallinnon lausunto automaattisen päätöksenteon sääntelytarpeista .....	26
4.3 Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista.....	27
5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	30

## LÄHTEET

Campolo ym. 2017

Campolo, A., Sanfilippo, M. R., Whittaker, M., & Crawford, K. (2017). AI Now 2017 Report.

EOAK/3116/2017

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/3116/2017. Verohallinnon päätös poiketa oma-aloitteisten verojen ilmoitetuista tiedoista.

EOAK/3393/2017

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/3393/2017. Verohallinnon menettelystä alkutuottajien arvonlisäverotuksesta.

EOAK/3379/2018

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/3379/2018. Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia.

Glon 2014

Glon, C. (2014). Data Protection in the European Union: A Closer Look at the Current Patchwork of Data Protection Laws and the Proposed Reform That Could Replace Them All. *International Journal of Legal Information*, 42(3), 471–492.

<https://doi.org/10.1017/S073112650001218X>

Hallberg ym. 2005

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K., & Viljanen, V. (2005). Perusoikeudet. WSOYpro. Päivittyvä verkkojulkaisu. Viitattu 2.10.2020.

HE 1/1998 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Uusi nimike: Suomen perustuslaki, PeVM 10/1998 vp).

HE 91/2005 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta.

Hirvonen 2011

Hirvonen A. (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.

Hirvonen 2018

Hirvonen H. (2018). Automatisoitu päätöksenteko julkisella sektorilla. Oikeus 3/2018. s.302-310.

Komissio 2020

Euroopan komissio (2020). Komission valkoinen kirja: Tekoälystä – Eurooppalainen lähestymistapa huippuosaamiseen ja luottamukseen. COM(2020) 65 final.

Koskentausta 2020

Koskentausta, L. (2020). Viranomaisten automatisoidun päätöksenteon valtiosääntöoikeudellista reunaehdoista. Perustuslakiblogi 5.2.2020. Tulostettu 11.10.2020. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/02/05/lauri-koskentausta-viranomaisten-automatisoidun-paatoksenteon-valtiosaantooikeudellisista-reunaehdoista/>

Koskinen & Kulla 2019

Koskinen, S., & Kulla, H. (2019). Virkamiesoikeuden perusteet (8., uudistettu painos.). Alma Talent.

Koulu 2018

Koulu, R. (2018). Digitalisaatio ja algoritmit – oikeustiede hukassa? Lakimies 7–8/2018 s.840–867.

Kulla 2019

Kulla, H. (2019). Hallintomenettelyn perusteet (10., uudistettu painos.). Alma Talent.

Kuner ym. 2017

Kuner, C., Svantesson, D., Cate, F., Lynskey, O., & Millard, C. (2017). Machine learning with personal data: is data protection law smart enough to meet the challenge? International Data Privacy Law, 7(1), 1–2. <https://doi.org/10.1093/idpl/ix003>

Kurki 2018

Kurki, V. (2018). Voiko tekoäly olla oikeussubjekti? Lakimies 7–8/2018 s. 820–839.

Laitinen & Peltomäki 2000

Laitinen, M., & Peltomäki, T. (2000). Ennakkoperintä. WSOYpro. Päivittyvä verkkojulkaisu. Viitattu 2.11.2020.

#### Mäenpää 2013

Mäenpää, O. (2013). Hallinto-oikeus. Sanoma Pro. Päivittyvä verkkojulkaisu. Viitattu: 30.9.2020.

#### Mäenpää 2020

Mäenpää, O. (2020). Julkinen valta ja oikeusvaltio. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja.

#### Nykänen 2019

Nykänen, P. (toim.). (2019). Johdatus oikeusjärjestykseen. Tampereen yliopisto.

#### Oikeusministeriö 2020

Oikeusministeriö (2020). Automaattista päätöksentekoa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmisteluhanke. OM021:00/2020. Tulostettu 17.10.2020. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM021:00/2020>

#### OKV/75/20/2019

Oikeuskanslerin lausunto OKV/75/20/2019. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

#### PeVL 35/2005 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta Valtiovarainvaliokunnalle.

#### PeVL 39/2017 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle veronkannon, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

#### PeVL 62/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

#### PeVL 70/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle potilasvakuutuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 78/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta.

PeVL 7/2019 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Räbinä ym. 2017

Räbinä, T., Myrsky, M., & Myllymäki, J. (2017). Verotusmenettelyn perusteet. Alma Talent.

Uusitalo 2019

Uusitalo, K. (2019). Oikeusasiamies totesi automaattisen verotuksen laittomaksi, mutta mitä siitä seuraa? Tästä päätöksessä on kyse. Yle 26.11.2019.

Vainio ym. 2020

Vainio, N., Tarkka, V., Jaatinen, T. (2020). Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2020:14.

Valtiovarainministeriö 2020 I

Valtiovarainministeriö (2020). Julkisen hallinnon digitalisaatio.

Tulostettu: 16.10.2020. <https://vm.fi/digitalisaatio>

Valtiovarainministeriö 2020 II

Valtiovarainministeriön asettamispäätös VN/714/2020. Digitalisaation edistämisen ohjelma. Antopäivä: 25.2.2020.

VaVM 22/2005 vp

Valtiovarainvaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta.

Verohallinto 2019

Verohallinto (2019). Verohallinnon vuosi 2019 – Toiminta. Tulostettu 16.10.2020. [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/vuosi-2019/toimintavuosi/#Ohjelmistorobotiikka](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/vuosi-2019/toimintavuosi/#Ohjelmistorobotiikka)

#### Verohallinto 2020 I

Verohallinto (2020). Automaattinen päätöksenteko verotuksessa. Tulostettu 11.10.2020. [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/tietosuoja-ja-julkisuus/tietojen\\_kasittely\\_ja\\_tietosuoj/automaattinen-paatoksenteko/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/tietosuoja-ja-julkisuus/tietojen_kasittely_ja_tietosuoj/automaattinen-paatoksenteko/)

#### Verohallinto 2020 II

Verohallinto (2020). Lausunto arviomuistiosta hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista 04.09.2020. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ff3444f4-24c9-4ee8-8c9d-7bc581c0021a/a97361f0-c800-47ab-9d4b-7f7d0cea1209/LAUSUNTO\\_20200914135612.PDF](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ff3444f4-24c9-4ee8-8c9d-7bc581c0021a/a97361f0-c800-47ab-9d4b-7f7d0cea1209/LAUSUNTO_20200914135612.PDF)

#### Voutilainen 2019

Voutilainen, T. (2019). Lausunto perustuslakivaliokunnalle 30.1.2019 (HE 224/2018 vp).

#### WP29 Guidelines 2017

WP29 Guidelines. (2017). Guidelines on Automated individual decision-making and Profiling for the purposes of Regulation 2016/679. 17/EN, WP 251rev.01.

#### Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 216/2017

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 216/2017. Täysistunto. Antopäivä: 21.3.2018.



## LYHENTEET

AOA	Eduskunnan apulaisoikeusasiamies
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
HE	Hallituksen esitys
OKV	Oikeuskanslerinvirasto
OVML	Laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä 768/2016
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
Tietosuoja-asetus	EU:n yleinen tietosuoja-asetus 679/2016
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VML	Laki verotusmenettelystä 1558/1995

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Automaattisen päätöksenteon aihepiiristä

Verotusta on toimitettu pitkään automaatiota hyödyntäen, osin jopa täysin ilman ihmisen puuttumista varsinaiseen ja lopulta päätökseen johtavaan käsittelyprosessiin. Esimerkiksi monet verotukseen liittyvät laskutoimitukset vahvistetaan automaattisesti käyttäen sivullisilmoittajien, verovelvollisen sekä Verohallinnon tietojärjestelmien tietoja. Myös tietojen paikkansapitävyyttä tarkistetaan koneellisesti ja vain osa tapauksista valikoidaan tarkempaan virkailijäkäsittelyyn salassa pidettävien valikointien kautta. Toiminnan taustalla on monia käytännön syitä. Verotuksessa vuosittain käsiteltävien verovelvollisten antamien ilmoitusten määrä on suuri ja verotukseen liittyvä lainsäädäntö on osin hyvin monimutkaista. Ilman automaation apua nykyisellä laajuudella ja tarkkuudella ei edes pystyttäisi toimitamaan verotusta. Lisäksi automaation käyttö mahdollistaa kustannustehokkaan veronkannon, yhdenmukaistaa ratkaisuja ja vähentää ilmeisten virheiden määrää.<sup>1</sup>

Suomalaisessa yhteiskunnassa on parhaillaan käynnissä suuria rakenteellisia muutoksia ja digitalisaation on tarkoitus tarjota puitteet näiden muutosten onnistumiselle. Digitalisaatiolla tarkoitetaan tietotekniikan arkipäiväistymistä eri toiminoissa. Esimerkiksi julkisten toimijoiden kohdalla digitalisaatiolla voidaan käytännössä tarkoittaa paikkaan ja aikaan sitomatonta paperitonta asiointia internetissä. Hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite, että Suomi säilyy digitalisaation ja teknisen kehityksen edelläkävijänä.<sup>2</sup> Valtiovarainministeriö on asettanut tavoitteen saavuttamiseksi digitalisaation edistämisen ohjelman (Digiohjelma) ajalle 25.2.2020 – 31.3.2023. Ohjelman tarkoituksena on, että julkiset palvelut tulevat vähintään lain digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) vaatimusten mukaisesti saataville vuoteen 2023 mennessä.<sup>3</sup>

Verohallinnon vuoden 2019 vuosikertomuksessa kerrotaan, kuinka Suomi.fi ja OmaVero -palvelut on tuolloin valittu parhaiksi suomalaisiksi digitaalisiksi

---

<sup>1</sup> Rabinä ym. 2017, 181-182.

<sup>2</sup> Valtiovarainministeriö 2020 I.

<sup>3</sup> Valtiovarainministeriö 2020 II.

palveluiksi. OmaVero-asiointipalvelu voitti Blue Arrow Awards -kilpailun pääpalkinnon sekä käytettävyyden ja asiakaskokemuksen kategoriat. Lisäksi vuosikertomuksessa kerrotaan Verohallinnossa käytössä olleesta ohjelmistorobotiikasta seuraavasti:

”Ohjelmistorobotiikan avulla voidaan automatisoida ihmisen tekemää työtä ja prosesseja. Verohallinnon ensimmäinen ohjelmistorobotin tehtävänä oli tallentaa kiinteistökauppoja Verohallinnon tietokantaan. Robotti tallensi 239 työpäivänsä aikana yli 45 000 tapausta, mikä vastaa 7,2 henkilötyövuotta. Se poistettiin käytöstä marraskuussa 2019, jolloin kiinteistöverotus siirtyi Verohallinnon uuteen verotusohjelmistoon eikä robottia enää tarvittu.”<sup>4</sup>

Jo ainoastaan edellä kerrotun myötä on monelta osin perusteltua ajatella automaation olevan luonnollinen osa verotuksen toimittamista, sillä se kuuluu muutenkin kiinteästi nykypäivän yhteiskuntaan. Pelkkä ajatus siitä, että virastoissa kaikki tehtäisiin edelleen täysin manuaalisena virkailijatyönä, tuntuu lähtökohtaisesti absurdilta ja tehottomalta. Lainsäädäntömme ei juuri kuitenkaan tunne automaation käyttämistä päätöksenteon prosessissa, joten erityisesti tämän takia automaattista päätöksentekoa on mielekästä lähteä tarkastelemaan myös oikeustieteen näkökulmasta. Automaattisen päätöksenteon säätelämättömät aukot, ja toisaalta myös julkisen sektorin tehokkuus suhteessa perusoikeutena taattuun oikeusturvaan, tuovat asian tarkasteluun omat mielenkiintoiset näkökulmansa.

Automaattinen päätöksenteko ja muu vastaava julkishallinnon automaatio ovat aiheina saaneet kohtuullisen paljon julkista huomiota viime aikoina. Esimerkiksi AOA:n Verohallinnon automaattista päätöksentekoa koskevasta ratkaisusta uutisoitiin laajasti eri medioissa ja automaation käyttöä on tavalla tai toisella tuotu esille monien eri viranomaisten vuosikertomuksissa.<sup>5</sup> Aihe on saanut tilaa myös oikeudellisessa keskustelussa. Esimerkiksi Lakimies -lehden numero 7-8/2018 käsittelee automaatioon kytkeytyviä kysymyksiä monipuolisesti ja eri

---

<sup>4</sup> Verohallinto 2019.

<sup>5</sup> ks. esim. Uusitalo 2019 ja Verohallinto 2019.

oikeudenaloilta tarkastellen. Lisäksi aiheesta on käynnistetty yleislainsäädännön valmistelutyö oikeusministeriössä. Automaattinen päätöksenteko on aiheen laajuudelta sellainen, ettei sen lainsäädännölliset ongelmallisuudet ole laitettavissa yksiselitteisesti vain yhden tai edes kahden oikeudenalalle. Kyseessä on myös yleisesti ottaen tuore ilmiö, joten se näkyy auttamatta aiheesta saatavilla olevan lähdeaineiston määrässä.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja -menetelmät

Tämä kandidaatintutkielma keskittyy vero-oikeudellista näkökulmaa korostaen automaattiseen päätöksentekoon ja sen lainsäädännöllisiin ongelmakohtiin. Tarkastelua tehdään mahdollisimman monen aiheen kannalta keskeisen säädöksen näkökulmasta ja sitä kautta tutkielmassa yritetään luoda mahdollisimman laaja-alainen katsaus automaattiseen päätöksentekoon liittyvän lainsäädännön nykytilanteesta. Huomiota kiinnitetään erityisesti lainsäädännön asettamiin automaattisen päätöksenteon käytön rajoituksiin, unohtamatta kuitenkaan osaltaan huomioida jo tutkielman kirjoitushetkellä käynnissä olevaa yleislainsäädännön valmistelutyötä.

Automaattiseen päätöksentekoon ja julkishallinnon automatisaatioon liittyy paljon oikeudellisesti merkittäviä kysymyksiä ja haasteita. Tämä tutkielma pyrkii vastaamaan niistä seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitä reunaehtoja lainsäädäntö asettaa automaattisen päätöksenteon käytölle verotuksessa ja mitä lainsäädännöllisiä ongelmallisuuksia automaattiseen päätöksentekoon nykyiseltään liittyy?
2. Millaisia lainsäädännöllisiä kehitystarpeita automaattiseen päätöksentekoon kytkeytyen on tunnistettavissa?

Molempien kysymysten kohdalla on välttämätöntä syventyä myös verotuksen ja vero-oikeuden ulkopuolisiin käytäntöihin ja sääntelyyn automaattisen päätöksenteon ympärillä. Tutkielmassa on siten elementtejä myös valtiosääntöoikeudesta, hallinto-oikeudesta sekä viestintä- ja informaatio-oikeudesta. Ensimmäisen

kysymyksen kohdalla painotus on voimassa olevassa oikeudessa, mutta erityisesti toisen kysymyksen kohdalla annetaan painoarvoa myös kirjoitushetkellä tuoreelle oikeusministeriön arviomuistiolle, joka on merkittävä osa käynnissä olevaa automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön säädösvalmistelutyötä<sup>6</sup>.

Tutkielmassa käytetään aiheen tarkasteluun oikeusdogmaattista eli lainopillista menetelmää, joten tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus<sup>7</sup>. Oikeusdogmaattinen tutkimus menetelmällisesti systematisoi ja tulkitsee oikeutta<sup>8</sup>. Lainopin kohteena on oikeusjärjestys velvoittavina normeina ja se tutkiikin oikeutta eräänlaisena pakkojärjestyksenä. Lainopin tutkimuskohteena on siis normien eli pitämisen maailma.<sup>9</sup> Kuitenkin, kuten jo mainittua, tutkielmassa tehdään myös katsaus käynnissä olevaan lainsäädäntöhankkeeseen automaattisen päätöksenteon saralla, joten tutkielmaa ei siltä osin täysin voi pitää perinteisen puhtaan lainopin kaltaisena kirjoituksena.

### 1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu viidestä pääluvusta, jotka yhteenvetoa ja johtopäätöksiä lukuun ottamatta jakautuvat edelleen alalukuihin. Jokainen pääluku on oikeustieteelle tyypilliseen tapaan jaettu mahdollisimman loogisiksi kokonaisuuksiksi käsiteltävien aiheiden osalta. Lukujen jaottelussa on huomioitu myös niiden osittainen rakentuminen päällekkäin.

Ensimmäisessä pääluvussa avataan tutkielman aihepiirin taustaa, tutkielmassa käytettäviä menetelmiä ja kysymyksiä, sekä tutkielman rakennetta. Toisessa pääluvussa käsitellään automaattista päätöksentekoa ja sen sovelluksia. Toinen pääluku on vielä osin johdantoa aiheeseen ja tutkielman kannalta merkittävimpien käsitteiden määrittelyä. Kolmannessa pääluvussa taas syvennyttään tutkielman ydinalueelle, kun käsitellään automaattisen päätöksenteon ongelmakohtia; lähtien Suomen perustuslaista (731/1999) ja lopulta päätyen EU:n yleiseen

---

<sup>6</sup> ks. Vainio ym. 2020.

<sup>7</sup> Hirvonen 2011, 21.

<sup>8</sup> Nykänen 2019, 43.

<sup>9</sup> Hirvonen 2011, 22.

tietosuoja-asetukseen (679/2016) sekä laillisuusvalvojen konkreettisiin käytännön ratkaisuihin aiheen tiimoilta. Neljännessä pääluvussa käsitellään automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön tarpeita ja käynnissä olevaa oikeusministeriön lainvalmisteluhanketta. Kyseisessä pääluvussa mennään hieman lainopillisen kirjoituksen normaalin kaavan ulkopuolelle. Viimeisessä eli viidennessä pääluvussa vedetään yhteen tutkielman aikana esiin nousseet havainnot ja tehdään niiden perusteella johtopäätöksiä automaattisesta päätöksenteosta sekä automaation hyödyntämisestä viranomaisissa ja erityisesti verotuksessa.

## 2 AUTOMAATTINEN PÄÄTÖKSENTEKO

### 2.1 Mitä on automaattinen päätöksenteko?

Päätöksentekoa voidaan luonnehtia automaattiseksi, kun kyse on pelkästään automaattiseen käsittelyyn perustuvasta päätöksestä ilman päätöksen kohteena olevan henkilön myötävaikutusta. Tehtävillä päätöksillä tulee olla lisäksi oikeusvaikutuksia sen kohteeseen.<sup>10</sup> Oikeustieteessä ei ole kuitenkaan syntynyt yksimielisyyttä, mitä tarkkaan ottaen tarkoitetaan termillä automaattinen päätöksenteko tai muilla sen lähikäsitteillä. Tutkijat ovat käsitevalinnoissaan ottaneet hieman toisistaan poikkeavia lähestymistapoja aiheeseen. Esimerkiksi Riikka Koulun puhuu artikkelissaan erottelevasti sääntöpohjaisesta päätösautomaatiosta ja algoritmisesta päätöksenteosta, sillä automaation käyttö on Koulun mukaan laajentumassa päätöksenteon tukitoiminnosta kohti itsenäisempiä sovelluksia<sup>11</sup>. Kun taas toisaalta Heikki Kulla ei tee kirjassaan erottelua automaattisen päätöksenteon eri sovellusmuodoista<sup>12</sup>.

Yksi melko tyypillinen jaottelu automaattisesta päätöksenteosta puhuttaessa on erotella sääntöperustainen automaatio, jossa sovellus tekee ratkaisut täysin ennalta määriteltyjen edellytysten perusteella, sekä koneoppimisalgoritmeihin perustuva automaatio, jossa sovellukselle ei ole tyhjentävästi määritelty kriteerejä valintoja varten<sup>13</sup>. Näistä kahdesta sääntöperustaiseen automaatioon liittyy vähemmän lainsäädännöllisiä ongelmallisuuksia, sillä kyseisessä sovelluksessa on tarkoitus ennalta määritellä tyhjentävästi automaation toimintamalli ja viime kädessä yksinkertaistaa päätöksenteon säännöt kyllä/ei-tyyppisiksi. Koneoppimiseen perustuvien järjestelmien kohdalla tarkoitus on taas saada järjestelmä oppimaan jatkuvasti uutta aineiston perusteella, mutta siinä piilee myös sen ongelmallisuus, että aineistoon sisältyvät vinoumat heijastuvat pahimmillaan järjestelmän toimintaan arvaamattomasti. Tästä seuraa koneoppivaan järjestelmään liittyvää suurempaa epävarmuutta.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> Kulla 2019, 293.

<sup>11</sup> Koulun 2018, 855.

<sup>12</sup> Kulla 2019, 293.

<sup>13</sup> Koskentausta 2020.

<sup>14</sup> Vainio ym. 2020, 12-13.

Oikeuskansleri on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota kahden edellä käsitellyn eri automaation sovelluksen eroavaisuuksiin ja niiden merkitykseen viranomais-ten toiminnan sääntelyn kannalta:

*”On erotettava toisistaan etukäteen tietojärjestelmiin ohjelmoitaviin tietojenkäsittelyn sääntöihin ja ohjelmallisiin päätelystäntöihin perustuva ns. sääntöperustainen automaatio sekä toisaalta koneoppimiseen ja muihin vastaaviin menetelmiin perustuva tekoälypohjainen päätöksenteko. Vastuun kohdentamisen ja automaattisen päätöksenteon ennakoitavuuden ja valvottavuuden sekä ymmärrettävyyden ja läpinäkyvyyden turvaamisen vaatimukset nimittäin näyttävät muodostuvan jossain määrin erilaisiksi näissä eri tavoissa hyödyntää automaatiota.”<sup>15</sup>*

Visa Kurki on ottanut artikkelissaan aiheeseen läheisesti liittyvän ja mielenkiintoisen näkökulman tekoälyyn, eli eräänlaiseen itsenäiseen järjestelmään. Kurki pohtii oikeussubjektin käsitteellistä rakentumista ja sitä, miten tekoäly voitaisiin nähdä oikeussubjektina muun muassa sen velvollisuuksien ja kompetenssien kautta. Lopuksi hän päätyy näkemykseen, jonka mukaan ei ole käsitteellistä es- tettä nähdä tekoälyä oikeussubjektina<sup>16</sup>. Automaattisen päätöksenteon kannalta ajatuksesta tekisi kiehtovan, mikäli tekoäly voisi saada oikeuksia ja tulla velvoite- tuksi. Olisiko silloin myös sen sääntely ja käyttö nykyistä selkeämpää yhtenä pää- töksen tekivänä osapuolena, ikään kuin itsenäisenä virkailijana?

Tässä tutkielmassa on tutkielman aiheen systematisoinnin ja kandidaatintutkiel- man rajallisen tilan seurauksena jouduttu rajaamaan ulos tätä tarkempi tarkastelu automaattisen päätöksenteon eri teknisten sovellusten välillä. Erityisesti tähän ratkaisuun on päädytty, koska Verohallinto ei kertomansa mukaan nykyisin käytä ollenkaan koneoppimiseen tai tekoälyyn perustuvaa automaatiota tuotannossa verotusta toimittaessa<sup>17</sup>. Toisaalta myöskään nykyinen sääntely ei tunne eroa täl- laisten sovellusten välillä ja käynnissä olevassa yleislainsäädännön

---

<sup>15</sup> OKV/75/20/2019, 2.

<sup>16</sup> Kurki 2018, 838.

<sup>17</sup> Verohallinto 2020 I.



valmisteluhankkeessa arviomuiston pohjalta keskitytään ensi sijassa sääntöpohjaiseen päätöksentekojärjestelmään liittyviin ongelmallisuuksiin<sup>18</sup>. Tutkielmassa jatkossa puhuttaessa automaattisesta päätöksenteosta tai automaatiosta yleisemmin ei ilman selvää erillistä mainintaa tehdä erottelua edellä selostettujen teknisten ratkaisuiden, eli sääntöperustaisen automaation tai koneoppimisautomaation välillä. Samalla kuitenkin tiedostan näiden teknisluontoisten ratkaisuiden erojen mahdollisen merkityksen esimerkiksi yksilön oikeusturvan ja vastuun kohdentumisen kannalta, eikä asia ole täten aihevalinnasta huolimatta merkitykseltön.

## 2.2 Automaattinen päätöksenteko Verohallinnossa

Verohallinto tekee vuosittain yli 15 miljoonaa verotuspäätöstä, joiden tekeminen nykyiseltään ei olisi mahdollista ilman sääntöpohjaisen automaation hyödyntämistä. Verohallinnossa automaattisessa käsittelyssä ratkaistaan tällä hetkellä useita kaavamaisia veroasioita ilman, että virkailija tekee asiassa nimenomaista päätöstä. Verohallinto kuvaa automaattisen päätöksenteon logiikkaa suoraan lakiin ja lain nojalla annettuihin menettelyohjeisiin perustuvaksi. Samalla Verohallinto kuitenkin toteaa, ettei käytössä olevaa automaattista päätöksentekoa voida täysin selkeästi kuvata, joten käytössä olevaa mallia tai ohjelmistokuvausta ei täten julkaista.<sup>19</sup> Seuraavissa kappaleissa valaistaan Verohallinnon käyttämien menettelyiden lainsäädännöllistä yhteyttä ja mistä tarkalleen automaattisen päätöksenteon käyttö on laista johdettu.

Verotusta koskeva päätös voidaan Verohallinnon mukaan tehdä automaatiossa useassa tilanteessa. Näiden tilanteiden yhteydessä tuodaan myös ilmi soveltuvat lainsäädännökset. Seuraavat kuvaukset tilanteista löytyvät julkisesti Verohallinnon internetsivuilta ja myös osin tarkemmin avattuna Verohallinnon antamissa vastineissa esimerkiksi AOA:lle<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Vainio ym. 2020, 13.

<sup>19</sup> Verohallinto 2020 I.

<sup>20</sup> ks. Verohallinto 2020 I ja EOAK/3379/2018.

Automaattinen päätös voidaan esimerkiksi tehdä, kun Verohallinto määrää ennakonpidätysprosentin tai tekee päätöksen ennakonkannosta, sen muuttamisesta tai poistamisesta (ennakkoperintälaki 1118/1996 10, 18, 24 §); kun verotuspäätös tehdään verovelvollisen ilmoittamien tietojen mukaisesti tai verovelvollisen vaatimus hyväksytään (laki verotusmenettelystä 1558/1995, VML 7, 10, 26 §); kun Verohallinto muuttaa verotusta, oikaisee päätöstä, korjaa virheen tai määrää veroa verovelvollisen hyväksi (VML 26, 51 a, 75 ja 78 §); kun Verohallinto toimittaa arvioverotuksen ja määrää veronkorotuksen, jos veroilmoitusta ei ole annettu (VML 27, 32 ja 32 a § / laki oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä 768/2016, OVML 16, 37, 38 ja 43 §); ja, kun Verohallinto määrää myöhästymismaksun tai laiminlyöntimaksun (esim. VML 22 a ja 33 §). Lista ei ole tyhjentävä, vaan sen tarkoituksena on tuoda ilmi muutamia tyypillisiä automaattisen päätöksenteon käyttökohteita, sekä niiden lainsäädännöllisiä perusteita.

Listauksesta tarkempaan tarkasteluun on syytä nostaa monesti toistuva VML 26 §, sillä erityisesti kyseiseen lainkohtaan sisältyvien säännösten kautta Verohallinto perustelee automaattisen päätöksenteon käytön lakiin suoraan perustuvana menettelynä<sup>21</sup>. VML 26 §:ssä on tiivistetysti kyse verotuksessa noudatettavista yleisistä periaatteista. VML 26.5 § mukaan verotus toimitetaan verovelvollisen ilmoituksen tietojen, sivullisen tiedonantovelvollisuuden nojalla saatujen tietojen ja asiassa saadun muun selvityksen perusteella. VML 26.6 § taas velvoittaa, että veroviranomaisen on verotusta toimittaessa tutkittava saamansa tiedot tavalla, joka asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet huomioiden on perusteltua. Mainituilla säännöksillä on luotu säädösperusta verotuksessa tapahtuville valikoinneille, jotka osaltaan varmistavat suurten massojen käsittelyn mahdollisuuden lyhyessä ajassa. Valikoinneilla on tarkoitus nimensä mukaisesti valita virkailijäkäsittelyyn tulevat ilmoitukset, kun muut, valikointiehdolla poimimatta jääneet ilmoitukset, on tarkoitus hyväksyä sellaisenaan koneellisesti. Valikointiprosessia kuvataan oikeuskirjallisuudessa, että virkailijäkäsittelyssä ratkaistavat asiat valitaan automaattisesti erityisten salassa pidettävien valikointiehtojen avulla, jotka voivat olla asia- tai verovelvolliskohtaisia.<sup>22</sup> Vaikka VML 26.5 ja 26.6 §:ssä ei puhuta suoraan automaattisesta

---

<sup>21</sup> Verohallinto 2020 I.

<sup>22</sup> Rabinä ym. 2017, 77.

käsittelystä tai päätöksenteosta, niin lain esitöistä ilmenee tämä nimenomainen säännösten tarkoitusperä<sup>23</sup>.

Edellä lueteltuja automaation käyttökohteita tarkastellessa huomaa niiden painotuvan tilanteisiin, joissa verovelvollisen vaatimus hyväksytään tai tehdään muu päätös verovelvollisen hyväksi. Toisaalta automaattista päätöksentekoa hyödynnetään tilanteissa, joissa verovelvollinen on laiminlyönyt ilmoitusvelvollisuutensa tai verovelvolliselle määrätään ilman varsinaista harkintavaltaa seuraamusmaksu. Automaation käyttö jo ajatuksen tasolla rangaistusluonteisissa tilanteissa vaikuttaa monelta osin arveluttavalta. Ennakkoperintälaissa taas säädetään automaattisen päätöksenteon verotuksen normipohjaksi johdetuissa kohdissa (10, 18 ja 24 §), että ennakkoperintää koskevat päätökset voidaan tehdä verovelvollista kuulematta. Ennakkoperinnällä käsitteellisesti tarkoitetaan varojen perimistä etukäteen ennen verotusmenettelyä, jossa verovelvollinen siis maksaa ennakonpidätystä ennen Verohallinnon lopullista verotuspäätöstä<sup>24</sup>. Kokonaisuudessa Verohallinto on johtanut automaattista päätöksentekoa koskevat säännökset hyvin yleisluontoisista lainkohdista. Tällaisessa toiminnassa on riskinä, että lopputulos on osin ristiriidassa muun oikeusjärjestyksen kanssa. Tilannetta ja ongelmallisuuksia tarkastellaan tarkemmin tutkielman edetessä.

## **2.3 VML 26.5 ja 26.6 §:n tulkinta**

Verotuksessa käytettävän automaattisen päätöksenteon osalta on todettava sen oikeudellisen perustan arvioinnin kulminoituvan monelta osin erityisesti VML 26.5 ja 26.6 §:n tulkintaan. Kyseisten säännöksiä soveltuvuutta automaattisen päätöksenteon lakiperustaksi ei voi kiistattomasti osoittaa suoraan katsomalla kirjoitettua lakia. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin avataan VML 26 §:stä, että verotuksessa käytetään erilaisia tutkimistapoja muun muassa asian laatu ja laajuus huomioon ottaen. Tästä yksityiskohtaisena esimerkkinä annetaan joidenkin asioiden kohdalla tapahtuva tietojen vertailu ja tarkistaminen automaattisesti tapahtuvien koneellisten menettelyiden avulla<sup>25</sup>. Lisäksi

---

<sup>23</sup> Erityisesti HE 91/2005 vp ja VaVM 22/2005 vp.

<sup>24</sup> Laitinen & Peltomäki 2000, ENNAKKOPERINTÄ > Saatteeksi.

<sup>25</sup> HE 91/2005 vp, 36.

samassa esityksessä todetaan, että silloin kun asia ei valikoidu tutkittavaksi, verotuspäätös syntyisi koneellisessa käsittelyssä ilman virkailijan tapauskohtaista puuttumista asiaan<sup>26</sup>. Lainsäätäjän tahto automaattisen päätöksenteon käytölle on kyseisten perusteluiden kautta havaittavissa, mutta sen käytön laajuutta ei täysin avata. Esityksestä löytyy silti maininta, että veroilmoitusten tiedot tutkitaan mahdollisimman suurelta osin automaattista tietojenkäsittelyä hyödyntäen<sup>27</sup>.

Edellä esitetyn vuoksi huomiota tulee kiinnittää hallituksen esityksen perusteluiden sanavalintoihin. Tietojen tutkiminen, vertailu ja tarkistaminen automaattista tietojenkäsittelyä hyödyntäen ei ole sama asia kuin kokonaisen päätöksen tekeminen täysin automaattisesti ilman virkailijakäsittelyä. Lisäksi valikoimattomien veroilmoitusten koneellisesti hyväksyminen sellaisenaan verotuspäätökseksi ei ole enää nykyiseltään tarkastellen kovin laajassa mielessä automaattista päätöksentekoa<sup>28</sup>. VML 26.5 ja 26.6 § eivät täten perusteluidensa puolesta vaikuta tarjoavan itsessään mahdollisuutta käyttää automaattista päätöksentekoa laajalaisesti verotuksen eri prosesseissa. Perusteluissa luodaan enemmänkin kuvaa automaatiosta yhtenä verotuksen toimittamista tukevana ja täydentävänä tutkimistapana.<sup>29</sup>

Lisäksi tässä tapauksessa soveltuvuuden arvioinnissa tulee huomioida joiltakin osin myös aikaulottuvuus ja sitä kautta perusteluiden aikaan sidottu tarkoitus. Lainsäätäjällä ei voinut olla esityksen perusteluita kirjoittaessa täyttä käsitystä, mitä kaikkea automaattisessa käsittelyssä on tulevaisuudessa mahdollista tehdä. Kun huomioi vielä, ettei lakiin tässä yhteydessä kirjattu nimenomaan automaattiseen päätöksentekoon tai käsittelyyn viittaavaa kohtaa, on perusteltua todeta, ettei VML 26 § sovellu yksinään tarjoamaan riittävää ja asianmukaista oikeudellista perustaa automaattiselle päätöksenteolle verotuksessa. Sisällöltään se tarjoaa enemmänkin käyttöön useita mahdollisia vaihtoehtoisia asioiden tutkimistapoja, joista automaattisessa käsittelyssä tehtävät toimet ovat vain yksi osa kokonaisuutta. Tämän tulkinnan mukaan kyseessä ei olisi sen laajempi yleinen lakiperusta verotuksessa käytettäville automaatioon perustuville päätöksentekomenetelmille. Esitetyt lainkohdat kieltämättä kuitenkin sisältävät monia

---

<sup>26</sup> HE 91/2005 vp, 16.

<sup>27</sup> HE 91/2005 vp, 15.

<sup>28</sup> ks. luku 2.1.

<sup>29</sup> ks. asioiden tutkimisesta: Rabinä ym. 2017, 76 – 77.

automaattisen päätöksenteon kannalta merkittäviä sallivia osa-alueita, joista on mahdollista pätevästi johtaa melko laaja ja monilta osin nykypäivän tarpeisiin vastaava automaatio verotuksen toimittamisen eri menettelyihin.

## 2.4 Päätösten perusteleminen ja kuuleminen verotuksessa

Viranomaisen on perusteltava hallintopäätös hallintolain (424/2003) 45 §:n mukaisesti. Oikeus saada perusteltu päätös on lisäksi osa perustuslain 21.2 § hyvän hallinnon takeita. Päätöksen perusteluiden tehtävänä on varmistaa viranomaisen lain ja hallinnon oikeusperiaatteiden mukainen harkintavallan käyttö, joka osaltaan vahvistaa viranomaistoiminnan luottamusta ja viranomaisen kannalta asioiden perusteiden huolellista selvittämistä<sup>30</sup>. Verotuksessa tätä oikeutta saada perusteltu päätös on kuitenkin VML:n 26 b §:n säännöksiin kavennettu. VML 26 b.1 §:n mukaan päätös on perusteltava, jos siinä poiketaan veroilmoituksesta tai jos verotusta muutetaan verovelvollisen vahingoksi. Lisäksi toinen momentti tarkoittaa, ettei veroilmoituksesta poikettaessa tarvitse liittää perusteluita verotuspäätökseen ja kolmas momentti mahdollistaa jättämään ilmeisen tarpeettomat perustelut kokonaan tekemättä.

Verovelvollisen kuulemisessa on kysymys lähtökohdiltaan *audiatur et altera pars* -periaatteesta, jonka mukaan ennen ratkaisua on vastapuolelle annettava tilaisuus antaa asiasta vastine. Verotuksen kuulemista koskeva sääntely löytyy erityisesti VML 26.3 ja OVML 7.1 §:stä, joissa kuulemistilanteet on jaettu kahtia: verotuksen toimittamisen yhteydessä tapahtuva kuuleminen (1) ja kuuleminen, kun verotusta oikaistaan verovelvollisen vahingoksi (2). Lisäksi verotusmenettelyssä kuulemista koskevaa sääntelyä löytyy muista säännöksistä, kuten esimerkiksi edellisessä luvussa mainitusta ennakkoperintälaista. Verotuksessa tapahtuvaa kuulemista leimaa massahallinnolle tyypillinen kuulemisten suuri määrä, joten veroviranomaiselle on luotu kuulemisvelvoite poikkeuksellisen korkealla kynnyksellä. Ensin mainituissa tilanteissa velvoite on vain, jos poiketaan olennaisesti veroilmoituksen tiedoista. Olennaisuutta ei toisaalta vaadita toisessa tilanteessa,

---

<sup>30</sup> Mäenpää 2013, III HALLINTOMENETTELY JA HYVÄN HALLINNON PERUSTEET > 8. Päätösvalan käyttö ja hallintopäätös > Hallintopäätöksen perustelut > Perustelujen tehtävät.

jossa jo tehtyä verotuspäätöstä oikaistaan verovelvollisen vahingoksi.<sup>31</sup> Tiivistäen voidaan sanoa, että verotuksessa kuuleminen poikkeaa melko paljon hallintolain 34 §:n lähtökohdista, jonka säännökset toisaalta saattavat täydentää joissakin tilanteista myös verotuksen menettelysäännöksiä<sup>32</sup>.

Automaattisen päätöksenteon kannalta verotusmenettelyssä helpotetut perustelu- ja kuulemisveloitteet mahdollistavat teknologialtaan ja toimintaperiaatteiltaan yksinkertaisemmän automaation käytön, sillä järjestelmän ei tarvitse esimerkiksi osata itse päätöksen lisäksi tuottaa tarkempia perusteluita tai huomioida verovelvollisen antamia vastineita jokaisessa prosessin vaiheessa. Lisäksi kyseisten luvussa käsiteltävien erityissäännösten kautta on jo valmiiksi ratkaistu verotuksen osalta muutama automaattiseen päätöksentekoon kiinteästi kytkeytyvä lainsäädännöllinen haaste, jotka näyttäytyvät monen muun hallinnonalan kohdalla edelleen suurina esteinä käytännön toteutuksille<sup>33</sup>.

## **2.5 Automaattista päätöksentekoa yleisesti koskeva lainsäädäntö**

Yleislainsäädännön puuttuessa viranomaisten on johdettava oman hallinnon alansa normiperusta automaation käytölle päätöksentekoprosessissa parhaillaan monesta eri oikeuslähteestä. Tilanne saattaa johtaa ulkoapäin tarkastellen osin lopputulokselta epäselvään kokonaisuuteen<sup>34</sup>. Automaattiseen päätöksentekoon liittyen on nykytilanteessa tulkittava ja yhdisteltävä montaa eri lakia päällekkäin, saadakseen aikaan edes tyydyttävän oikeudellisen perustan automaattisen päätöksenteon käytön tueksi.

Aiheen kannalta merkittävää kotimaista lainsäädäntöä edustavat perustuslaki, hallintolaki ja verotuksellisen näkökulman vuoksi myös laki verotusmenettelystä. Perustuslaista aiheeseen liittyviä kohtia ovat erityisesti 2, 21, 80 ja 118 §.

---

<sup>31</sup> Rabinä 2017, 72-76.

<sup>32</sup> ks. kuulemisen tavoitteet ja sisältö: Mäenpää 2013, III HALLINTOMENETTELY JA HYVÄN HALLINNON PERUSTEET > 7. Asian selvittäminen ja selvittämiskeinot > Asianosaisen kuuleminen.

<sup>33</sup> Vainio ym. 2020, 37 – 41.

<sup>34</sup> ks. luku 2.2.

Toisaalta myös hallintolain 6 §:ään kiteytetyt hallinnon oikeusperiaatteet ovat aiheen kannalta erityisen merkittäviä. VML:n osalta problematiikka kietoutuu pitkälti jo esiteltyihin 26 §:n verotuksen periaatteisiin. Lisäksi on huomioitava EU:sta tuleva tietosuoja-asetus, joka asettaa muutamia reunaehtoja automaattisen päätöksenteon käytölle. Huomattavaa on, että tällä hetkellä henkilötietoja varten luotu tietosuoja-asetus on ainoa lainsaoinen lähde, jossa automaattisesta päätöksenteosta puhutaan nimenomaisesti. Lain lisäksi automaattisen päätöksenteon normiperustaa arvioitaessa huomiota tulee luonnollisesti antaa myös lain esitöille, joista löytyykin olennaista taustatietoa lainsäätäjän tahdosta aiheeseen liittyen. Lisäksi aiheen tiimoilta on huomioitava myös ylimpien laillisuusvalvojen käytännön ratkaisut varsinaisten tuomioistuinten oikeuskäytännön vielä puuttessa.

## 3 AUTOMAATTISEEN PÄÄTÖKSENTEKOON LIITTYVÄT LAINSÄÄDÄNNÖLLISET ONGELMALLISUUDET

### 3.1 Perustuslaki

Hallintotoiminnassa on julkista valtaa käytettäessä perustettava toiminta ja sen rajat eduskunnan säätämiin lakeihin lainalaisuuden periaatetta kunnioittavasti. Viranomaisen tulee samalla lakisidonnaisuuden periaatteen mukaisesti noudattaa tarkasti lainsäädäntöä kaikessa toiminnassaan.<sup>35</sup> Nämä julkishallintoa koskevat yleiset ja jopa oikeusvaltion kiinteäksi osaksi mielletyt periaatteet vaikuttavat keskeisesti viranomaisiimme. Ei siis tule suurena yllätyksenä, että puhuttaessa automaattisesta päätöksenteosta, nämä perustuslain alusta löytyvät periaatteet saavat merkitystä.

Perustuslain 2.3 §

*Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.*

Automaattisen päätöksenteon käytöstä hallintotoiminnassa ei ole selkeää yleislainsäädäntöä ja siihen sisältyy nykyiseltään useita säätelemättömiä kysymyksiä<sup>36</sup>. Erityisesti lakisidonnaisuus on ongelmallinen vaatimus, kun asian sääntely on puutteellista tai ristiriitaista. Vaatimus lakisidonnaisuudesta ei itsessään sisällä välitöntä vastausta tällaisiin ongelmatilanteisiin, mutta oikeusjärjestykseen kokonaisuutena sisältyvät ja laintulkintaa ohjaavat elementit on huomioitava näissäkin tilanteissa.<sup>37</sup>

Perustuslain osalta automaattisen päätöksenteon sääntelemättömyyteen liittyy runsaasti muutakin problematiikkaa. Perustuslain 80.1 § sisältää lailla säätämisen vaatimuksen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Lain esitöistä

---

<sup>35</sup> Mäenpää 2013, II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet > Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus > Hallinnon lainalaisuusperiaate > Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus.

<sup>36</sup> ks. OKV/75/20/2019, 3.

<sup>37</sup> Mäenpää 2013, II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 3. Hallintotoiminnan arvot ja periaatteet > Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus > Hallinnon lakisidonnaisuus > Lain noudattaminen ”tarkoin”.



(HE 1/1998 vp) käy ilmi, että säännös edellyttää kaikkien yksilön oikeusasemaan vaikuttavien keskeisten säännösten antamisen lailla. Toinen Hallintotoiminnassa merkittävä perustuslain vaatimus löytyy perustuslain 21 §:stä. Kyseessä on oikeusturvan jokaiselle perusoikeutena ulottava säännös. Kyseinen perusoikeussäännös koskee ensinnäkin oikeutta saada asia asianmukaisesti käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Toiseksi säännökseen sisältyy oikeus saada omia oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.<sup>38</sup> Automaattista päätöksentekoa arvioitaessa on kiinnitettävä kriittisesti huomiota perustuslain 21 §:n asianmukaisuuden vaatimukseen sekä pykälän toisessa momentissa viitattuihin lailla turvattaviin hyvän hallinnon periaatteisiin, joita käsitellään tutkielmassa tarkemmin vielä jäljempänä.

Oikeusturvasta perusoikeutena puhuttaessa täytyy kuitenkin erikseen nostaa esiin tärkeänä osa-alueena hallintotoiminnan julkisuus ja läpinäkyvyys. Automaattisessa tietojenkäsittelyssä käytettävien monimutkaisten algoritmien toimintaa on vaikea ymmärtää ja kuvata tarkasti, eikä tämän vuoksi keskeisten viranomaisten tulisi käyttää tällaisia monimutkaisia järjestelmiä<sup>39</sup>. Oikeusturvan kannalta on hankala ajatus, että lopputulokseltaan järkevä ratkaisu on saatu sellaisella päätöksentekotavalla, jota ei voida kunnolla selittää tai avata enää jälkikäteen. Erityisesti tästä tekee hankalaa juuri perusteluiden mahdollinen puutteellisuus, kun suurilta osin itsenäistä ja edistynyttä automaattista järjestelmää hyödynnetään päätöksissä. Toisaalta voidaan ajatella perinteisen päätöksentekotilanteen samankaltaisuuksia. Perustelut eivät nykyiseltäkään välttämättä kuvaa aukottomasti päätöksenteon harkintavaiheeseen liittyvää kokonaisuutta ja kehittyneen automaation voidaan siten myös katsoa jäljittelevän luonnollista henkilöä päätöksentekijänä.<sup>40</sup>

Nykyisen sääntelyn yksi merkittävä ongelmakohta automaattisen päätöksenteon kannalta liittyy perustuslain 118 §, jossa säännellään virkavastuun perusteista. Lähtökohtana on perustuslain 118.1 §, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu on osin ankarampaa ja laajempaa kuin

---

<sup>38</sup> Hallberg ym. 2005, III YKSITTÄISET PERUSOIKEUDET > 17. Oikeusturva (PL 21 §) > Oikeusturva perusoikeutena > Oikeusturvan määrittelyä > Oikeusturvan sääntely perustuslaissa.

<sup>39</sup> Campolo ym. 2017, 1.

<sup>40</sup> Hirvonen 2018, 307.

yleinen oikeudellinen vastuu ja se toteutuu joissain tapauksissa matalammalla kynnyksellä<sup>41</sup>. Käytännössä pienikin virhe, josta kansalaista ei rangaistaisi, voisi tulla arvioitavaksi tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena<sup>42</sup>. Automaattisesta päätöksestä herää helposti kysymys siitä, että kenellä on vastuu ja missä määrin yksittäinen virkamies voi edes olla vastuussa, jos hän toimii automaattisia päätöksiä itsenäisesti tekevän järjestelmän pohjalta. Tältä pohjalta on tärkeä havaita virkavastuun olevan sidoksissa julkisten tehtävien järjestämistapaan. Lähtökohtana on, että julkista valtaa kuuluu vain viranomaisille ja niissä asioiden hoidon tulee keskittyä virkasuhteessa oleville henkilöille.<sup>43</sup> Automaattisen päätöksenteon kannalta on siis välttämätöntä, että virkavastuu on organisaatiossa selvillä, sillä tilanne, jossa kukaan ei ole vastuussa tehdystä päätöksestä ei voi olla hyväksyttävä. Virkavastuun kohteena olevien virkatoimien piiriin kuuluu kaikki julkisten hallintotehtävien hoitaminen riippumatta siitä, onko kyseessä tosiasiallista vai kirjallista toimintaa<sup>44</sup>.

### 3.2 Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on tehtävänä antaa lausuntoja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta, sekä suhteesta ihmisoikeussopimukseen<sup>45</sup>. Vaikka lausunnot eivät ole muodollisesti sitovia, tulee ne ottaa asianmukaisesti huomioon muiden valiokuntien tai täysistunnon toimesta<sup>46</sup>. Automaattiseen päätöksentekoon liittyen perustuslakivaliokunta on lausunut PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp. Lisäksi verotuksen osalta PeVL 35/2005 vp ja PeVL 39/2017 vp on tuotava esiin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, erityisesti PeVL 62/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp, käy ilmi, että automaattisen päätöksenteon sääntely on

---

<sup>41</sup> Koskinen & Kulla 2019, 327.

<sup>42</sup> Mäenpää 2013, VII VIRKAMIESOIKEUS > 6. Virkavastuu ja sen toteuttaminen > Virkavastuun sisältö ja luonne > Virkavastuun sisältö.

<sup>43</sup> Koskinen & Kulla 2019, 327 – 328.

<sup>44</sup> Mäenpää 2013, VII VIRKAMIESOIKEUS > 6. Virkavastuu ja sen toteuttaminen > Virkavastuun perusteet eri virkatehtävissä > Virkavastuun yleiset perusteet > Virkavastuun kohde.

<sup>45</sup> Hallberg ym. 2005, IV PERUSOIKEUKSIEN TURVAAMINEN > 1. Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä > Lainsäädäntövaiheen perusoikeus-valvonta > Perustuslakivaliokunnan valvontatehtävä.

<sup>46</sup> HE 1/1998 vp, 126.

merkityksellistä perustuslain 21 §:ssä turvattujen hallinnon oikeusperiaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä automaattisten päätösten tekeminen vaatii pohjaksi riittävän yksiselitteisen ja täsmennetyt sääntelyn, jotta asiasta voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä. Lailla tulee tarkasti säännellä, millaisin perustein asioita voidaan valikoida automaattisen päätöksenteon piiriin. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mielestä välillinen virkavastuu automaattisesti tehdystä päätöksestä ei ole perustuslaillisesti riittävä<sup>47</sup>, joten myös virkavastuun kohdentuminen vaatii tarkkaa huomiointia. Perustuslakivaliokunta kiinnittää myös valtioneuvoston huomiota, että automaattiseen päätöksentekoon sisältyy paljon säätämättömiä kysymyksiä ja asiasta tulee tehdä selvitys.<sup>48</sup>

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan automaattinen päätöksenteko ei nykyiseltään sovellu hallinnolliseen päätöksentekoon, joka edellyttää laajaa harkintavallan käyttöä. Valiokunnan mielestä automaattinen päätöksenteko soveltuu oikeusturvan näkökulmasta vain, kun päätöksessä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toisia asianosaisia.<sup>49</sup> Tämä perustuslakivaliokunnan linjaus on monelta osin verotuksessa käytettävän automaattisen päätöksenteon kannalta myönteinen, sillä Verohallinto käyttää automaatiota tilanteissa, joissa ratkaisu ei edellytä harkintaa<sup>50</sup>.

Nimenomaisesti verotusta koskien perustuslakivaliokunta on lausunut verotusmenettelystä annetun lain uudistamisen yhteydessä, ettei verotuksen kaltaisessa massaluontoisessa toiminnassa saa vaarantua hyvän hallinnon vaatimukset tai oikeusturva ja että nämä periaatteet tulisi kirjata lakiin<sup>51</sup>. Kuitenkin tällöin valtiovarainvaliokunta mietinnössään VaVM 22/2005 vp totesi tästä poikkeavasti, ettei periaatteita ole syytä erikseen kirjata VML 26 §:ään, sillä ne tulevat verotuksessa sovellettaviksi jo hallintolain kautta. Tämän lisäksi huomiota tulee antaa kyseisen mietinnön pohjana olleelle HE 91/2005 vp, jossa todetaan esityksen taustalla oleva tosiasiallinen kehitys, että verotus toimitettaisiin nykyistä useammin

---

<sup>47</sup> Tilanne, jossa asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja omaa kompetenssin muuttaa päätökseen johtavaa sääntöä, toimisivat viranomaisessa virkavastuulla osallistumatta yksittäisen päätöksen käsittelyyn.

<sup>48</sup> PeVL 62/2018 vp, 7. Samoihin asioihin viitattu myös PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp.

<sup>49</sup> PeVL 7/2019 vp, 9.

<sup>50</sup> Verohallinto 2020 I.

<sup>51</sup> PeVL 35/2005 vp, 2.

automaattisissa tietojenkäsittelyjärjestelmissä, sekä tuodaan esille automaatiolla saavutettavia etuja, kuten tehokkuus ja yhdenmukaisuus. Lisäksi hallituksen esityksestä ilmenee, että tarkoituksena on ollut säätää, että Verohallinto voi soveltaa erilaisia ja laajuisia tutkimistapoja eri asioihin.<sup>52</sup>

HE 91/2005 vp, s.15-16:

*”Suunnitellussa verotusmenettelyssä verohallinto tutkisi veroilmoitusten palauduttua tai niiden palauttamiselle säädetyn määräajan päätyttyä verovelvolliselta itseltään ja muualta saatuja tulo- ja vähennystietoja sekä muita verotukseen vaikuttavia tietoja mahdollisimman laajalti automaattista tietojenkäsittelyä hyväksi käyttäen. Ehdotetun säännöksen mukaisesti kaikki tiedot tutkittaisiin tavalla, joka asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet huomioon ottaen on perusteltua. Tarkoitus on, että kaikkien verovelvollisten verotustiedot tutkittaisiin koneellisen käsittelyn avulla koneellisesti, ja sen lisäksi veroviranomaiset tutkisivat valikoinnin perusteella osan, esimerkiksi 30 prosenttia aineistosta tarkemmin tapauskohtaisessa käsittelyssä.”*

Valitettavaa on, ettei perustuslaki- tai valtiovarainvaliokunta kiinnittänyt jo aiemmin tarkempaa huomiota hallituksen esityksen laajoihin automaation käyttöä verotuksessa käsitteleviin osiin ja kysymykset on siltä osin jäänyt vielä pitkälti avoimiksi. Valtiovarainvaliokunta on yhteenvedossa korostanut tärkeäksi, että verotus perustuu edelleen ilmoittamisvelvollisuuteen ja verottajalla on tutkimisvelvollisuus, jota on tarkoitus käyttää systemaattisesta ja tehokkaasti tietotekniikkaa apuna käyttäen<sup>53</sup>. Tämän vuoksi erityisesti kappaleen alussa esitelty uudempi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on asettanut verotuksen näkökulmasta yllätyksellisiä rajoja, joita ei aiemmin ole tarpeeksi osattu huomioida.

---

<sup>52</sup> HE 91/2005 vp, 12-13.

<sup>53</sup> VaVM 22/2005 vp, 8.

### 3.3 Hallintolaki

Verotuksessa hallintolaki tulee yleislakina sovellettavaksi, jos asiasta ei ole verolainsäädännössä erikseen säädetty. Verotusta koskevassa lainsäädännössä on säädetty hallintolaista poikkeavasti muun muassa asioiden yhdessä käsittelemisestä, selvittämisestä, kuulemisesta sekä verotuksessa annettavien päätösten sisällöstä ja perusteista.<sup>54</sup> Lisäksi hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoimintaan yleisesti<sup>55</sup>. Automaattisen päätöksenteon kannalta hallintolaissa on merkityksellistä hyvän hallinnon perusteiden oikeusperiaatteet, jotka on määriteltä tiivistetysti hallintolain 6 §:ssä. Oikeusperiaatteet kattavat tasapuolisen ja puolueettoman kohtelun, jossa viranomaisen käyttää valtaa vain lain mukaisesti hyväksyttäviin tarkoituksiin. Lisäksi oikeusperiaateisiin sisältyvät julkisen vallankäytön oikeasuhtaisuus ja oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksien suoja. Hallintolaissa määritellyt oikeusperiaatteet toimivat viranomaisen harkintavaltaa ja julkista valtaa ohjaavina, että rajoittavina kriteereinä, joita sovelletaan kaikissa hallintotehtävissä<sup>56</sup>.

Oikeusperiaatteilla on merkittävä asema erityisesti oikeuskäytännössä. Mikäli hallintotuomioistuin toteaa viranomaisen päätöksen olleen jonkin periaatteen vastainen, sitä on pidetty yleensä harkintavallan väärinkäyttönä, joka on itsessään riittävä syy päätöksen kumoamiseen<sup>57</sup>. Automaattinen päätöksenteko taas perustuu ennalta määriteltyihin algoritmeihin ja kriteereihin, joiden soveltamisen kohdalla yksittäisen tapauksen osalta harkintaa ei käytännössä käytetä ollenkaan. Onkin perusteltua pitää huolestuttavana ajatusta kehityskulusta, jossa oikeusperiaatteet eivät enää samassa merkityksessä sovellu hallintotoiminnassa kansalaisia suojaavana instituutiona. Yksityisen sektorin puolella on jo muutamia esimerkkejä, joissa automaation sovelluksilla on päädytty kohti huolestuttavaa ja epätasa-arvoista kehityskulkua hallinnon oikeusperiaatteita lähellä olevien teemojen osalta<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Rabinä ym. 2017, 8.

<sup>55</sup> Rabinä ym. 2017, 48.

<sup>56</sup> Mäenpää 2020, 29.

<sup>57</sup> Mäenpää 2020, 29.

<sup>58</sup> esim. yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta 216/2017.

Hallintolaista yleisten periaatteiden lisäksi on nostettava erikseen esiin tuloksellisuus, jonka kautta automaattista päätöksentekoa on myös osaltaan laajasti perusteltu. Kyseessä on yksi hallintolain 1 §:ssä kirjattu tavoite. Kuitenkin tarkemmin 1 § tarkoitussäännökseen syventymällä käy ilmi, että hyvän hallinnon perusteilla ja oikeusturvalla on ensisijaisuus hallinnon tuloksellisuuteen nähden<sup>59</sup>.

### 3.4 Tietosuoja-asetus

Eurooppa on ollut edelläkävijä henkilökohtaisten tietojen tietosuojan suhteen. Jo 1950-luvulla Euroopan neuvosto julisti tällä saralla yksityisyyden perusoikeudeksi.<sup>60</sup> Automaattinen päätöksenteko on myös saanut osansa EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Tietosuoja-asetus asettaa automaattisen päätöksenteon käytölle rajoja, mutta ei kiellä sen käyttöä kokonaan. Automaattisen päätöksenteon kannalta erityisen merkittäväksi nousee tietosuoja-asetuksen 22 artikla, jossa nimenomaan mainitaan automatisoidut yksittäispäätökset. Tietosuoja-asetuksen 22(1) artiklan mukaan: *”rekisteröidyillä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi.”* Kohta pitää sisällä kaksi edellytystä, joiden täytyttyä yksilöllä on oikeus olla joutumatta automaattisen päätöksen kohteeksi: 1) päätös perustuu pelkästään automaatioon ja 2) päätöksellä on yksilön kannalta oikeusvaikutuksia.

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan kannalta on keskeistä, tulkitaanko sitä nimenomaisena yleisenä kieltona vai tuleeko yksilön itse aktiivisesti vastustaa automaattista käsittelyä. Asiaa käsitellyt tietosuojatyöryhmä WP29 on ohjeistanut, että kyseessä olisi nimenomaisesti yleinen kieltö, joka ei vaadi siihen erikseen vetoamista<sup>61</sup>. Huomattavaa kuitenkin on, että vaikka kyseessä on vallitsevan tulkinnan mukaan yleinen kieltö, mikäli aiemmin esitellyt 22 artiklan 1 kohdan kaksi soveltamisedellytystä eivät täyty, ei automaation käyttöön päätöksiä tehdessä ole

---

<sup>59</sup> PeVL 7/2019, 9.

<sup>60</sup> Glon 2014, 472.

<sup>61</sup> WP29 Guidelines 2017, 19.

estettä<sup>62</sup>. Kuitenkaan artiklan vaikutusta ei voi välttää tilanteissa, jossa ihminen ei aidosti ota osaa käsittelyyn<sup>63</sup>.

Tietosuoja-asetus sisältää kolme automaattisen päätöksenteon sallivaa poikkeusta, jotka löytyvät 22(2) artiklasta. Poikkeukset ovat soveltamisalueeltaan ilmeisen laajoja, sillä automaattinen päätöksenteko sallitaan artiklan 22(2) mukaan, jos päätös

- a) *on välttämätön rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten;*
- b) *on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi; tai*
- c) *perustuu rekisteröidyn nimenomaiseen suostumukseen.*

Poikkeusperusteiden osalta mainittakoon, että asetuksen 22(3) artiklassa edellytetään poikkeusten a ja c kohdissa rekisterinpitäjältä asianmukaisia toimia oikeuksien suojaamiseksi; vähintään oikeutta vaatia tietoja käsiteltävän luonnollisen henkilön toimesta sekä esittää kantansa ja riitauttaa päätös. Tällaiset toimenpiteet saattavat näyttää yksinkertaisilta paperilla, mutta vaikka prosessi olisi teoriassa selitettävissä, ongelmana saattaa olla, miten se voidaan tehdä yksilön kannalta ymmärrettävästi. Erityisesti, jos algoritmi ei osaa avata yksittäistä päättelyketjua tarkemmin.<sup>64</sup> Lisäksi poikkeusperusteiden b-kohta kaventaa asetuksen yhtenäistä soveltamista unionissa, sillä sen mukaan jäsenvaltio voi laajentaa kansallisen lainsäädännön kautta automaattisen päätöksenteon käyttöä.

Tietosuoja-asetuksen automaattista yksittäispäätöstä koskeva kielto ei tarkoita, että tietojärjestelmien käyttö olisi hallinnossa kielletty. Viranomaisella voi siis asetuksen kannalta olla avustavia järjestelmiä hallinnollisen päätöksenteon tukena.<sup>65</sup> Verotuksen kannalta tietosuoja-asetus asettaa kuitenkin tällä hetkellä kansallista lainsäädäntöä tarkempia reunaehtoja automaattisen päätöksenteon käytölle.

---

<sup>62</sup> Esimerkiksi tilanne, jossa päätöksiä tehdään täysin automaattisessa käsittelyssä, mutta päätöksillä ei ole yksilöä koskevia oikeusvaikutuksia, ei ole tietosuoja-asetuksen vastainen.

<sup>63</sup> WP29 Guidelines 2017, 21.

<sup>64</sup> Kuner ym. 2007, 1.

<sup>65</sup> Voutilainen 2019, 8.

Verotuksen ollessa monilta osin toimintaa, jolla on lopulta oikeusvaikutuksia tai vastaavan kaltaisia merkittäviä vaikutuksia sen osapuoliin<sup>66</sup>. Asetuksen mukaan olisi välttämätöntä, että tällaisesta automaattisesta päätöksenteosta säädettäisiin erikseen kansallisella tasolla, jos ihminen ei ole osallisena prosessissa asetuksessa vaaditulla tavalla.

### 3.5 Ylimpien laillisuusvalvojen kannanotot

Verotuksessa käytettävän automaattisen päätöksenteon kannalta jopa käännteentekeväksi kuvattava hetki oli 20.11.2019, jolloin AOA antoi ratkaisun, jossa todetaan Verohallinnon käyttämä automaattinen päätöksenteko perustuslain vaatimusten vastaiseksi<sup>67</sup>. Kyseinen ratkaisu oli seurausta AOA:n omasta aloitteesta käynnistetyistä tutkimuksesta, mutta asia on tullut alun perin esille kahden erillisen kantelun kautta, joissa molemmissa tuli erityisesti esiin Verohallinnon käyttämän automaation ongelmallisuuksia<sup>68</sup>.

Voimassa olevan lainsäädännön perustuslailliset ongelmallisuudet voivat muun muassa tulla esille ylimpien laillisuusvalvojen eli eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin kautta. Oikeusasiamiehen tehtävänä on esimerkiksi perustuslain 109.2 § mukaan tiedottaa eduskuntaa lainsäädännön puutteellisuuksista antamassaan vuosikertomuksessa. Laillisuusvalvojilla on myös mahdollisuus yksittäisen ratkaisun yhteydessä kiinnittää huomiota perusoikeuksiin ja niiden toteutumiseen käytännössä.<sup>69</sup>

Ratkaisussa EOAK/3379/2018 todetaan, ettei Verohallinnon automatisoitu verotus- ja päätöksentekomenettely perustu asianmukaisesti ja täsmällisiin lainsäädäntönsä, joissa otettaisiin huomioon oikeusturvan, virkavastuun ja hyvän hallinnon riittävä toteutuminen. Lisäksi ratkaisussa kehoitetaan automaattisen päätöksenteon yleiset sääntelytarpeet selvitettäväksi viipymättä.<sup>70</sup> Ratkaisussa

---

<sup>66</sup> EOAK/3379/2018, 37.

<sup>67</sup> EOAK/3379/2018.

<sup>68</sup> ks. EOAK/3116/2017 ja EOAK/3393/2017.

<sup>69</sup> Hallberg ym. 2005, IV PERUSOIKEUKSIEN TURVAAMINEN > 1. Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä > Lainsäädäntövaiheen perusoikeus-valvonta > Lainsäädännön jälkivalvonta > Ylimmät laillisuusvalvojat.

<sup>70</sup> EOAK/3379/2018, 37.



perusteluiksi esitetään monia jo tutkielmassakin esiin nostettuja elementtejä perustuslaista ja hyvästä hallinnosta. Lisäksi ratkaisussa kiinnitetään huomiota juuri verotuksen näkökulmasta keskeisiin VML:n ja OVML:n pykäliin, kuten VML 26 §:ään ja OVML 55 §:ään, sekä tuodaan esiin tietosuoja-asetuksen vaatimuksia koskien automaattisen päätöksenteon käyttöä.

AOA:n käsityksen mukaan automaattinen päätöksenteko vaikuttaa yksilön oikeuksiin siinä määrin, ettei VML 9 ja 26 §:stä saa riittävää oikeusperustetta automaattisen päätöksenteon käytölle verotuksessa. AOA pitää kyseisiä säännöksiä asiaan nähden liian yleisluoteisina, ettei niiden kautta syntyvä oikeusperusta täytä perustuslain 80 § ja 81 § osalta lailla säätämisen vaatimuksia. Ratkaisussa kiinnitetään huomiota myös siihen, kuinka ainoastaan asetuksessa verotusmenettelystä (763/1998) löytyy nimenomainen säännös automaattisen tietojenkäsittelyn käytöstä verotuksessa.<sup>71</sup>

Oikeuskansleri on monelta osin yhtynyt AOA:n ratkaisun näkemyksiin valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamisesta antamassaan lausunnossa 20.12.2019<sup>72</sup>. Lausunnossa kiinnitetään erityisesti huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön<sup>73</sup>, jonka perusteella oikeuskansleri myös katsoo, että automaattiset menettelyt tarvitsevat selkeän ja riittävän oikeudellisen perustan. Toisaalta oikeuskansleri huomauttaa automaattisen päätöksenteon kiistattomista hyödyistä julkishallinnossa ja että verotuksen automaattiset menettelyt mahdollistavat asioiden joutuisan ja virheettömän käsittelyn.

---

<sup>71</sup> EOAK/3379/2018, 34.

<sup>72</sup> ks. OKV/75/20/2019.

<sup>73</sup> esim. PeVL 7/2019 vp ja PeVL 62/2018 vp.

# 4 AUTOMAATTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA KOSKEVAN HALLINNON YLEISLAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELU

## 4.1 Oikeusministeriön hanke ja sen lähtökohdat

Oikeusministeriö on aloittanut kehotusten seurauksena säädösvalmistelun automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön osalta. Tämän automaattisen päätöksenteon käyttöä toivottavasti selkeyttävän yleislainsäädännön valmisteluhankkeen tarkoituksena on varmistaa muun muassa hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen.<sup>74</sup>

Oikeusministeriö pyysi hankkeen tiimoilta 20.2.2020 tietopyynnöllä eri viranomaisilta tietoa automaattisen päätöksenteon käytöstä. Tietopyynnössä haluttiin erityisesti kysyä, millaisissa asioissa, millä edellytyksin ja minkä säännösten perusteella automaattista päätöksentekoa hyödynnetään. Oikeusministeriö sai selvitykseen lopulta 28 vastausta. Yleisellä tasolla saatujen vastausten perusteella on todettavissa, että automaattista päätöksentekoa hyödynnetään monissa viranomaisissa ja osa hallintopäätöksistä tehdään jo alusta loppuun täysin automaattisesti. Yleisellä tasolla vastauksista käy lisäksi ilmi, etteivät viranomaisten soveltamat edellytykset automaattiselle päätöksenteolle ole yhteneviä.<sup>75</sup> Kokonaan automaattisesti tehdyistä päätöksistä suurin osa on massaluonteisia ja yksinkertaisia, eivätkä ne sisällä harkintaa tai kuulemisvelvoitetta. Niille on myös tyypillistä, että asia ratkaistaan asianosaisen kannalta myönteisesti hänen vaatimuksensa mukaisesti<sup>76</sup>.

Hankkeen lähtökohtia kuvataan oikeusministeriön internet-sivuilla esimerkiksi kuvailemalla jo tutkielmassakin esiin tuotuja perustuslakivaliokunnan ja AOA:n kannanottaja automaattisen päätöksenteon käytöstä ja täsmällisen lainsäätelyn puutteista<sup>77</sup>. Lisäksi lähtökohtina tuodaan esiin hallitusohjelman pyrkimyksiä edistää hallinnon ja koko yhteiskunnan digitalisaatiota.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Oikeusministeriö 2020.

<sup>75</sup> Vainio ym. 2020, 14-15.

<sup>76</sup> Vainio ym. 2020, 15-16.

<sup>77</sup> Ks. esim. luvut 3.2 ja 3.5.

<sup>78</sup> Oikeusministeriö 2020.

## 4.2 Verohallinnon lausunto automaattisen päätöksenteon sääntelytarpeista

Hankkeen lausuntokierroksella myös Verohallinto on esittänyt näkemyksensä automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön tarpeista. Verohallinnon mielestä automaattinen päätöksenteko hallintoasioissa, jotka voidaan ratkaista oikeusturvaa vaarantamatta ilman virkailijakäsittelyä, on yhteiskunnan ja hallinnon kannalta järkevää voimavarojen käyttöä sekä digitalisaation edistämiseksi välttämättöntä. Automaatiota Verohallinto kuvaa lausunnossaan kansalaisen eduksi, sillä se yhdenmukaistaa ja nopeuttaa käsittelyä sekä vähentää virheitä. Lisäksi kaiken tekeminen täysin virkailijatyönä vaarantaisi verotuksen toimeenpanon. Kuitenkin Verohallinto pitää välttämättömänä viime aikoina esiin nostettujen automaattista päätöksentekoa koskevien oikeudellisten ongelmien selvittämistä, jotta verotuksen prosessien automatisoinnin kautta tapahtuvaa tehostamista voidaan edelleen jatkaa.<sup>79</sup>

Verohallinto esittää lausunnossaan myös tarkempia näkemyksiä, jotka lainvalmistelutyössä toivotaan otettavan huomioon. Ensinnäkin Verohallinnon mukaan ei ole tarvetta automaattisen päätöksenteon yhteydessä erityisille uusille säännöksille koskien hyvää hallintoa, oikeusturvaa tai perusoikeuksia, koska ne tulevat sovellettavaksi automaattisesti jo nykyisestä lainsäädännöstä. Toiseksi Verohallinnon käsityksen mukaan virkavastuun tässä yhteydessä tulisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän toimintaa seuraavan virkamiehen ei tulisi joutua henkilökohtaisesti vastuuseen tilanteessa, jossa hän on seurannut järjestelmän toimintaa laaditun suunnitelman mukaisesti ja ryhtynyt tiedon saatuaan toimenpiteisiin järjestelmässä ilmenneiden virheiden korjaamiseksi. Erityishuomiota kiinnitettäisiin enemmän jälkikäteiseen valvontaan esimerkiksi itseoikaisuun, oikaisumenettelyyn tai muutoksenhakuun. Kolmanneksi julkisuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyen Verohallinnon mukaan riittävänä tulisi pitää selkeää ja kansalaisille ymmärrettävää kuvausta asioista, joissa viranomaisen käyttää automaattista päätöksentekoa ja päätöksenteossa noudatettavaa

---

<sup>79</sup> Verohallinto 2020 II, 1.

käsittelymenettelyä. Tietyt yksityiskohtaiset seikat tulisi saada pitää salassa verovilpin ehkäisemiseksi ja verovalvonnan turvaamiseksi.<sup>80</sup>

Verohallinnon esittämät näkemykset yleislainsäädäntöön liittyen ovat verotuksen näkökulmasta perusteltuja, mutta monilta osin muuten kysymyksiä herättäviä. Edellä selostetun listan perusteella jää mielikuva siitä, onko monista normaaleista julkishallinnon periaatteista poikkeaminen automaattisen päätöksenteon kohdalla esimerkiksi oikeusturvan ja oikeusvarmuuden kannalta pidemmällä tähtäimellä kestävä. Verotukseen liittyen on toki ollut pitkään poikkeavaa sääntelyä, kuten hallintolaista laajennettu mahdollisuus jättää päätökset perustelematta (VML 26 b §). Silti on aina tarkkaan punnittava mahdolliset uudet poikkeukset normaalivaatimuksista ja arvioida niiden vaikutukset myös verovelvollisten kannalta.

### **4.3 Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista**

Arviomuistiossa tehdään yhteenvetoja ja johtopäätöksiä alan yleislainsäädännön tarpeesta sekä automaattisen päätöksenteon käytöstä hallintotoiminnassa. Sääntelytarpeita arvioitiin muistiossa erityisesti perustuslain, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja AOA:n Verohallintoa koskevan käytännön ratkaisujen kautta. Muistiossa esitettävissä johtopäätöksissä huomioidaan myös Euroopan komission tekoälyä koskeva valkoinen kirja, vaikka siinä painotetaan yksityistä sektoria. Kirjassa asetetaan muun muassa seuraavia merkityksellisiä edellytyksiä tekoälyn käytölle: ihmisen toimijuus ja suorittama valvonta, tekninen luotettavuus ja turvallisuus, yksityisyyden suoja, läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus<sup>81</sup>.

Automaattiseen päätöksentekoon liittyy kysymyksiä, jotka eivät voi ratketa nyky-lainsäädännön kautta. Arviomuistiossa kaavailtu yleislainsäädäntö määrittäisi

---

<sup>80</sup> Verohallinto 2020 II, 3-5.

<sup>81</sup> Komissio 2020, 10.

erityisesti automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja selkeyttäisi huomattavasti nykyistä tilannetta.

*”Hallinnon lainalaisuusperiaatteesta johtuvista syistä sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistamiseksi automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttämisestä hallintopäätöksiä tehtäessä tulisi säätää lailla, jossa määritellään automaattisen päätöksenteon sallittu ala. Säännös toimisi samalla tietosuojaa-asetuksen 22 artiklan edellyttämänä oikeusperustana.”<sup>82</sup>*

Arviomuistiossa todetaan, että sallittu automaattisen päätöksenteon käyttö tulisi rajata tilanteisiin, jossa ratkaisu voidaan johtaa koneellisesti lainsäädännöstä ja yksiselitteisistä faktoista. Automaatiossa tuotettuun päätökseen ei tulisi liittyä varsinaista harkintavaltaa. Mahdollisia tapoja kuvata tällaisia tilanteita voisi esimerkiksi olla laskennalliset päätökset tai yksiselitteiset ehdot. Lisäksi muistion mukaan lähtökohdaksi tulisi ottaa, että automaattinen päätöksenteko voi perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin päättelysääntöihin, joten koneoppimiseen perustuvat järjestelmät sulkeutuisivat pois tällaisen sääntelyn vuoksi. Muistion mukaan automaattinen päätöksenteko ei myöskään ulottuisi oikaisuvaatimuksiin tai muuhun sen kaltaiseen toimintaan, jossa kyseessä on jo kertaalleen tehty päätös. Hyvän hallinnon osalta automaattisen päätöksenteon yleissääntelyssä on harkittava hyvän hallinnon ja oikeusturvan asemaa korostavaa säännöstä.<sup>83</sup> Muistiossa ei kuitenkaan ehdoteta, että jokaisen automaatiiossa tehtävän päätöksen olisi kaikilta osin perustuttava suoraan kirjoitettuun lakiin. Käytännössä muistion kaltainen ehdotelma jättää jonkin verran varaa viranomaisille johtaa epäsuorasti päätöksenteon säännöt soveltuvilta osin koneellisesti laista ja muista faktoista. Tällainen ehdotus myös yksinkertaistaa lainsäädäntöä verrattuna tilanteeseen, jossa lakiin tulisi kirjata jokainen automaattisen päätöksenteon kannalta oleellinen parametri.

Arviomuistiossa on lisäksi otettu kantaa viranomaisten toiminnan julkisuuteen ja läpinäkyvyyteen sekä virkavastuun kohdentamiseen. Viranomaiselle tulisi

---

<sup>82</sup> Vainio ym. 2020, 63.

<sup>83</sup> Vainio ym. 2020, 63-64.

muistion mukaan asettaa velvollisuus kuvata automaattiseen päätöksentekoon sovellettavat päätöksentekosäännöt ja asioiden valikoituminen automaattisesti ratkaistavaksi. Päätökseen tulisi myös kirjata ilmoitus, jos se on ratkaistu kokonaan automaattisesti. Arviomuistiossa virkavastuun osalta vaaditaan otettavaksi huomioon sen asianmukainen toteutuminen. Asiasta esitetään mallia, jossa olisi kategorisesti riittävä määrä perehtyneitä virkamiehiä huolehtimassa automaattisen järjestelmän seuraavista eri tehtävistä: 1) Järjestelmässä käytettävien sääntöjen hyväksyminen, 2) Järjestelmän muutosten ja vaatimustenmukaisuuden arviointi ja 3) Järjestelmän valvonta. Ensimmäisen ryhmän tehtävät liittyisivät erityisesti siihen, mitkä asiat valikoituvat automaattiseen käsittelyyn ja miten päätöksen perusteena olevat säännöt muutetaan koneellisiksi. Toisen ryhmän kohdalla tehtävät keskittyvät järjestelmän toiminnallisuuteen ja kolmannen tehtävät taas valvovat järjestelmän tuottamia lopputuotteita eli päätöksiä.<sup>84</sup> Muistiossa ei kuitenkaan yhteenvedon osalta olla otettu edellä esitettyä mallia enempää kantaa virkavastuun toteutumiseen. Ulkopuolelle jää valitettavasti edelleen syväluotavampi arvio virkavastuun toteutumisesta esitetyn kaltaisessa mallissa nykysäännösten valossa, kun virkavastuu on luonteeltaan yksilöllistä ja erityistä oikeudellisesta vastuusta omasta toiminnasta<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Vainio ym. 2020, 64-65.

<sup>85</sup> Mäenpää 2013, II YLEINEN HALLINTO-OIKEUS > 9. Viranomaisen vastuu ja virkavastuu > Virkavastuu > Virkavastuun perusteet.

## 5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa on pyritty esittämään automaattisen päätöksenteon nykytilaa ja sen kannalta merkityksellisestä lainsäädäntöä. Tutkielmassa on myös kuvattu automaattisen päätöksenteon osalta vallitsevaa, mutta jokseenkin epäselvää oikeustilaa erityisesti verotuksen näkökulmasta. Tutkielmassa on keskitytty lähes yksinomaan julkista sektoria koskeviin säännöksiin ja käytäntöihin, mutta vastaavanlaisia ongelmallisuuksia automaation sovelluksissa on myös havaittavissa yksityisten toimijoiden puolella. Kuitenkaan näiden kahden sektorin tarkempi keskinäinen vertailu ei tässä rajatussa esityksessä olisi edes ollut mahdollista. Yksityisten toimijoiden päätösautomaation eri sovellukset ansaitsisivat kuitenkin saada vastaavaa huomiota, sillä päätösautomaatio on yleistynyt yksityisellä sektorilla huomattavan nopeasti, mutta tutkimustoiminta on keskittynyt erityisesti julkiseen sektoriin<sup>86</sup>.

Tutkielman pääosassa on ollut kysymys, mitä ongelmallisuuksia automaattiseen päätöksentekoon liittyy. Tutkielmassa tehtyjen havaintojen perusteella ongelmia on monia, ja ne eivät keskity vain yhden säädöksen piiriin<sup>87</sup>. Niistä merkittävimpänä pidän havaittuja perustuslain asettamia reunaehtoja päätösautomaation käytölle, kuten lainalaisuuden periaatetta (2.3 §), oikeusturvaa (21 §), lailla säätämisen vaatimusta (80.1 §) ja virkavastuuta (118 §). Jokaista näistä edellä luetelluista pykälistä voisi jo yksinään pitää viranomaisen tekemisiä merkittävästi rajoittavana ja vakavasti huomioitavana seikkana automaattisen päätöksenteon käytön kannalta. Usean perustuslaista tulevan vaatimuksen aiheuttaessa tutkielmassa kuvattua kitkaa, on todettava nykyisenkaltainen kokonaisuus laillisesti kestävämmäksi. Automaattinen päätöksenteko on monelta osin harmaalla alueella, eikä pelkkä perustuslainmukainen laintulkinta ole mielestäni tässä tapauksessa riittävä keino määrittämään oikeustilaa edes tyydyttävästi. Lisäksi tällainen laintulkinta ei muutenkaan olisi välttämättä lopputulokseltaan edes tarkoituksenmukaista. Muutkaan säädökset, kuten hallintolaki tai tietosuojasetus, eivät tarjoa sellaisenaan pohjaa tai avaimia kaikkien aihepiirin ongelmallisuuksien

---

<sup>86</sup> Koulou 2018, 855.

<sup>87</sup> ks. 3 pääluku.

selvittelyyn. Mielestäni tutkielmassa havaittujen lainsäädännöllisten ongelmien selvittämiseksi on välttämätöntä säätää toimiva yleislainsäädännöllinen kokonaisuus, jossa erikseen vastataan riittävällä tasolla päätösaunomaation käytössä tunnistettuihin ongelmiin. Valmistelutyössä tulee kiinnittää huomiota Suomea selaisenaan velvoittavan tietosuoja-asetuksen vaatimuksiin ja luoda vain eurooppalaiseen viitekehykseen vaivatta istuvaa sääntelyä.

Näistä lukuisista ongelmallisuuksista huolimatta automaattisen päätöksenteon kohdalla ei voida ohittaa faktoja digitalisaatiosta eli siitä, kuinka sähköiset palvelut ovat tulleet kiinteäksi osaksi meidän jokaisen arkea. Suomessa vallitsee poliittinen konsensus seurata teknologista kehitystä ja hyödyntää sen tarjoamia mahdollisuuksia. Myös yksilöillä on havaittavissa tarve saada julkiset palvelut ja viranomaisasiointi tapahtumaan vaivattomasti ajasta ja paikasta riippumatta esimerkiksi verkko- ja chat-palveluiden kautta.<sup>88</sup> Itse kuitenkin pidän tärkeänä, ettei vain vahva poliittinen tahto tai kansalaisten tosiasialliset tarpeet saa lainsäädäntöä ohittaen vaikuttaa siihen, mikä on nykyiseltään oikeudellisesti hyväksyttävää. Muutoksia tulee tehdä näiden tarpeiden perusteella, mutta niiden on tapahduttava asianmukaisesti ja laillisesti kestäväällä tavalla. Huolestuttavana pitäisin suuntausta, jossa yleinen ilmapiiri muuttaa kyseenalaisen tai kokonaan sääntelemättömän viranomaisen toiminnan hiljaisesti hyväksytyksi, sillä sellainen saattaa pidemmällä tähtäimellä ajaa yhteiskunnan kohti epätoivottuja ilmiöitä.

Verotuksen kannalta on pidettävä mielessä, että jo pitkään verotuksen toimittamista koskien on annettu paljon erityissääntelyä. Verohallinnolle on esimerkiksi myönnetty poikkeuksia, pääasiassa helpotuksia, yleislainsäädännön asettamista vaatimuksista. Täten mielestäni tulisi aiheelliseksi myös automaattisen päätöksenteon kohdalla tarkastella mahdollisten erityissäännösten tarvetta jo heti yleislain valmistelutyön alkuvaiheessa. Erityissäännökset turvaisivat osaltaan verotuksen toimittamisen vähintään nykyisen kaltaisena ja laajuisena myös jatkossa. Erityissäännökset voisivat myös mahdollistaa prosessien edelleen tehostamisen verotuksen kaltaisissa yksinkertaisissa massahallintoasioissa. Enää ei tulisi ajautua tilanteeseen, jossa virkailijat suorittaisivat manuaalisesti kaikki mahdolliset laskutoimitukset. Täysin manuaaliseen käsittelyyn palaaminen olisi

---

<sup>88</sup> Hirvonen 2018, 302.



yhteiskunnalle koituvien kokonaiskustannusten kannalta kestäväntä ja vaarantaisi ratkaisujen yhdenmukaisuuden. Arvion mukaan automaatio on säästänyt verottajalle jopa 2 000 henkilötyövuotta<sup>89</sup>.

Kokonaisuudessaan on silti valitettavaa, että Verohallinnossa automaattinen päätöksenteko ja muu automatisoitu hallinto on viety eri sovelluksineen laajalaiseen käyttöön ilman syvällistä selvitystä ja arviota lakiperustan asianmukaisuudesta. Yksittäisillä löyhillä säännöksillä ei ole mahdollista ohittaa perustuslaista ja muusta kansallisesta lainsäädännöstä tulevaa perusoikeuksien ja julkista valtaa rajoittavien elementtien muodostamaa kokonaisuutta. Perustuslain vaatimuksiin ei ole ennen huomautuksia kiinnitetty riittävää huomiota ja asian suhteen on tehty vain kaukaa johdettuja oletuksia. Esimerkiksi Verohallinnon täysi pidättyminen automaattisen päätöksenteon käytöstä ennen asianmukaista sääntelypohjaa olisi saattanut turvata paremmin verovelvollisten oikeusturvan ja aiheuttanut lainsäätäjille painetta saattaa ripeästi asianmukaiset säädökset voimaan.

---

<sup>89</sup> Uusitalo 2019.