

Riku Kallio

# **LUOTTAMUKSENSUOJAPERIAATE AUTO- MAATTISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA**

Lainsäädännön asettamat edellytykset luottamuksensuojaperiaatteen toteutumiseksi

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Kandidaatin tutkielma  
Marraskuu 2024

# TIIVISTELMÄ

Riku Kallio: Luottamuksensuojaperiaate automaattisessa päätöksenteossa – lainsäädännön asettamat edellytykset luottamuksensuojaperiaatteen toteutumiselle

Kandidaatin tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden kandidaattiohjelma, julkisoikeus

Marraskuu 2024

---

Automaatiota on hyödynnetty julkisen hallinnon palvelutoiminnassa tukemaan viranomaisprosesseja jo usean vuosikymmenen ajan. Viime vuosina sen käyttö on yleistynyt erityisesti esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen ja Verohallinnon päätöksissä. Automaation tarjoama tehokkuushyöty verrattuna viranomaisten tekemiin päätöksiin on kiistaton, mutta päätöksentekomuodon hyödyntämiseen liittyy kuitenkin edelleen useita juridisia ongelmia, joista yhteen perehdytään tarkemmin tässä tutkielmassa.

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista automaattisessa päätöksenteossa. Automaattisella päätöksenteolla viitataan tässä tutkielmassa prosessiin, jossa hallintopäätöksen ratkaisu tehdään joko kokonaan tai ainakin osittain tietojärjestelmän avulla. Tutkimuksen tarkoituksena on syventyä luottamuksensuojaperiaatteen toteutumiseen automaatioissa, ja selvittää minkälaiset edellytykset uusi yleislainsäädäntö asettaa sekä periaatteen toteutumiselle että automaattisen päätöksenteon käyttämiselle viranomaistoiminnassa yleisesti.

Tutkimus sijoittuu julkisoikeuden tarkemmin eriteltynä hallinto-oikeuden alaan. Tutkielma toteutetaan oikeusdogmaattisena eli lainopillisena tutkimuksena, koska tutkimuksessa halutaan tarkastella voimassa olevan lainsäädännön sisältöä ja tehdä siitä tulkintoja. Keskeisen lähdeaineiston tutkimukselle muodostaa aihepiiriä koskeva lainsäädäntö sekä lakien esityöt. Erityisen tarkastelun kohteena on hallintolaki (434/2003) ja siihen vuoden 2023 alkupuolella tulleet muutokset, joiden avulla automaattisen päätöksenteon käytölle luotiin lainsäädännöllinen pohja. Lisäksi tutkielmassa hyödynnetään oikeuskäytäntöä sekä sallittuja oikeuslähteitä, kuten oikeuskirjallisuutta ja lainvalmisteluaineistoja.

Tutkielma rakentuu neljästä pääluvusta, joista ensimmäinen johdattelee aiheeseen ja kertoo tutkimuskysymyksen sekä asetetut tavoitteet. Toisessa pääluvussa määritellään aiheen kannalta keskeiset käsitteet eli luottamuksensuojaperiaate ja automaattinen päätöksenteko. Kolmannessa pääluvussa on vuorossa tutkielman varsinainen analyysiosuus. Siinä perehdytään ja tulkitaan aihepiirin voimassa olevaa lainsäädäntöä lainopin menetelmiä hyödyntäen sekä samalla esitellään keskeistä oikeuskäytäntöä. Viimeisessä eli neljännessä pääluvussa esitellään tutkimuksen keskeiset tulokset ja niistä tehdyt johtopäätökset.

Tutkimuksen yhtenä keskeisenä tuloksena on, että uusi automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö on vähentänyt päätöksentekomuodon käyttöön liittyvää oikeudellista epävarmuutta. Samalla se on mahdollistanut automaattisen päätöksenteon jatkamisen sekä laajentamisen yhä uusiin asiaryhmiin, mistä erityisesti Verohallinto voi hyötyä paljonkin tulevaisuudessa. Toisaalta uusi lainsäädäntö ei ole kuitenkaan täysin poistanut kaikkia ongelmia, sillä esimerkiksi pelkkien säännösten perusteella epäselväksi jää edelleen se, mihin kaikkeen automaattista päätöksentekoa voi hyödyntää. Valinta voiko tapauksen ratkaisemisessa hyödyntää automaatiota, tapahtuu edelleen viime kädessä virkailijan oman laintulkinnan ja tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Pelkät säännökset eivät suoraan anna tähän täysin selvää ja yksiselitteistä vastausta.

Avainsanat: automaattinen päätöksenteko, automaatio, automaattinen verotusmenettely, luottamuksensuojaperiaate, sähköinen hallinto, verohallinto

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

# TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio:

Käyttötarkoitus: [Kuvaa tähän yksityiskohtaisesti, mihin tarkoitukseen ja miten tekoälyä on sovellettu opinnäytteeseen tutkielmaprosessin aikana.]

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: [Luettele tähän kaikki opinnäytteen vaiheet ja osiot, joissa tekoälyä on tutkielmaprosessin aikana käytetty.]

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>LÄHDELUETTELO</b> .....	iv
<b>LYHENNELUETTELO</b> .....	viii
<b>1 JOHDANTO</b> .....	1
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen .....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset .....	3
1.3 Tutkimuksessa käytettävät menetelmät ja niihin kohdistuvat rajoitukset.....	5
1.4 Tutkimuksen rakenne .....	7
<b>2 TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET</b> .....	9
2.1 Luottamuksensuojaperiaate.....	9
2.2 Automaattinen päätöksenteko .....	11
<b>3 LUOTTAMUKSENSUOJAPERIAATE AUTOMAATTISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA</b> .....	14
3.1 Automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely ennen yleislainsäädäntöuudistusta ....	14
3.2 Automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely yleislainsäädäntöuudistuksen jälkeen	17
3.3 Luottamuksensuojaperiaate automaattisessa päätöksenteossa.....	21
3.4 Automaattinen päätöksenteko Verohallinnossa .....	22
3.5 Luottamuksensuojaperiaate Verohallinnon automaattisessa päätöksenteossa.....	24
<b>4 JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	27

# LÄHDELUETTELO

## Kirjallisuus

- Hirvonen, Ari. (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Husa, Jaakko, Mutanen, Anu, & Pohjolainen, Teuvo. (2008). Kirjoitetaan juridiikkaa: ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. ([2., uudistettu painos]). Helsinki: Talentum media.
- Knuutinen, Reijo. (2014). Luottamuksensuoja verotuksessa – sääntö vai periaate? *Lakimies* 6/2014. Sivut 799–824.
- Koivuluoma, Anu, Paso, Mirjami, Saukko, Petri, Tarukannel, Veijo, & Tolvanen, Matti. (2020). *Hallintolainkäyttö* (2., uudistettu painos.). Alma Talent Oy.
- Koulu, Riikka. (2018). Digitalisaatio ja algoritmit – oikeustiede hukassa? *Lakimies* 7–8/2018. Sivut 840–867.
- Kulla, Heikki. (2021). *Hallintomenettelyn perusteet*. ([11., uudistettu painos]). Alma Talent Oy.
- Kuopus, Jorma. (1988). *Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto: oikeustieteellinen tutkimus kansalaisen oikeusturvasta teknistyvässä valtionhallinnossa = The rule of law and computerized administration of taxation*. Lakimiesliiton kustannus.
- Kurki, Visa. (2018). Voiko tekoäly olla oikeussubjekti? *Lakimies* 7–8/2018. Sivut 820–839.
- Kuusniemi, Kari, Suviranta, Outi, Viljanen, Veli-Pekka, Aer, Janne & Vihervuori, Pekka. (2020). *Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950–25/8–2020*. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Merisalo, Matti. (2023). Automaattisesta päätöksenteosta. *Verotus-lehti* 3/2023. Sivut 335–346.
- Mäenpää, Olli. (2021). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. ([6., uudistettu painos]). Helsinki: Edita.
- Myrsky, Matti. (2000). Luottamuksensuojaperiaatteen kysymyksiä verotuksessa. *Defensor Legis* 5. Sivut 797–806.
- Myrsky, Matti & Ossa Jaakko. (2008). *Verotuksen perusteet*. Helsinki: Talentum media.
- Myrsky, Matti & Rabinä, Timo. (2015). *Verotusmenettely ja muutoksenhaku*. ([7., uudistettu painos]). Alma Talent Oy.
- Niemivuo, Matti, Keravuori-Rusanen, Marietta & Kuusikko, Kirsi. (2010). *Hallintolaki*. ([2., uudistettu laitos]). Helsinki: Talentum media.
- Puronen, Pertti. (2010). *Oikeusturva, verotus ja viranomaiskäytännöt*. Alma Talent Oy.

Räbinä, Timo. (2022). Verotusmenettely ja muutoksenhaku. ([8., uudistettu painos]). Alma Talent Oy.

Soikkeli, Lauri. (2004). Luottamuksensuoja verotuksessa. *Lakimies* 2/2004. Sivut 320–323.

Tuori, Kaarlo. (2003). Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt. Helsingin yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta.

Valtioneuvoston kanslia. (2019). Algoritmi päätöksentekijänä? Tekoälyn hyödyntämisen mahdollisuudet ja haasteet kansallisessa sääntely-ympäristössä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:44.

Voutilainen, Tommi. (2009). ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa. Edita Publishing Oy.

Wikström, Kauko, Ossa, Jaakko & Urpiainen, Matti. (2015). Vero-oikeuden yleiset opit. Helsingin kamari Oy.

## **Virallislähteet**

HaVM 39/2022 vp.: Valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 145/2022 vp julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 131/1995 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle verohallintolaiksi ja laiksi verotusmenettelystä sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 72/2002 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintokäyttölain muuttamisesta.

HE 145/2022 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 224/2022 vp.: Hallituksen esitys eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tuliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 62/2018 vp.: Valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 224/2018 vp laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 70/2018 vp.: Valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 298/2018 vp potilasvakuutuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 78/2018 vp.: Valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 52/2018 vp sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja asetuksen johdosta.

PeVL 7/2019 vp.: Valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 18/2019 vp laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 81/2022 vp.: Valiokunnan lausunto hallituksen esityksestä HE 145/2022 vp julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

VaVM 22/2005 vp.: Valiokunnan mietintö hallituksen esityksestä HE 91/2005 vp eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta.

### **Säädökset**

Ennakkoperintölaki 1118/1996

Hallintolaki 434/2003

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta 906/2019

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019

Laki verotusmenettelystä 1558/1995

Suomen perustuslaki 731/1999

Verohallintolaki 1557/1995

### **Kansallinen oikeuskäytäntö**

KHO 2003:21

KHO 2003:1065

KHO 2012:21

KHO 2012:74

KHO 2023:63

### **Ylimpien lainvalvojen ratkaisut**

EOAK 20.11.2019. Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ei täytä perustuslain vaatimuksia (dnro 3379/2018).

### **Verkkolähteet**

Eduskunta. (2020). Lakihankkeiden tietopaketti – Yleislainsäädäntö automaattiselle päätöksenteolle. Päivitetty 31.3.2023. Haettu 6.6.2024 osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen\\_oikeus/LATI/Sivut/yleislainsaadanto-automaattiselle-paatoksenteolle.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/yleislainsaadanto-automaattiselle-paatoksenteolle.aspx).

Heikura, Markku. (2024). Mielipidekirjoitus: Saavatko säästöt tuntua myös palveluissa? Helsingin sanomat 3.3.2024. Haettu 14.4.2024 osoitteesta <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000010261076.html>.

Mäki-Lohiluoma, Juho. 2022. Automaattista päätöksentekoa ei saa pilata huonolla sääntelyllä. Elinkeinoelämän keskusliitto 20.10.2022. Haettu 14.4.2024 osoitteesta <https://ek.fi/ajankoh- taista/blogit/automaattista-paatoksentekoa-ei-saa-pilata-huonolla-saantelylla/>.

Oikeusministeriö. (2020b). Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja 14/2020. Haettu 14.4.2024 osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162355/OM\\_2020\\_14\\_S0.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162355/OM_2020_14_S0.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Oikeusministeriö. (2020). Esiselvitys automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista. Haettu 14.2.2024 osoitteesta. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ff3444f4-24c9-4ee8-8c9d-7bc581c0021a/796dac3f-4527-45c0-a7b8-d63024345ac8/JUL-KAISU\\_20200214084153.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ff3444f4-24c9-4ee8-8c9d-7bc581c0021a/796dac3f-4527-45c0-a7b8-d63024345ac8/JUL-KAISU_20200214084153.pdf).

Paasikivi, Oskari, Tuohino, Johanna, Mansnerus, Juli & Lång, Jukka. (2022). Tekoälyn käyttömahdollisuudet julkisella sektorilla – Oikeudelliset reunaehdot ja kansainvälinen vertailu. Haettu 6.5.2024 osoitteesta <https://media.sitra.fi/app/uploads/2022/03/tekoalyn-kayttomahdollisuudet-julkisella-sektorilla-sitran-selvityksia-206.pdf>.

Valtioneuvosto: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, Valtioneuvoston julkaisuja 31/2019. Haettu 14.2.2024 osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN\\_2019\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2021). Jälkiseuranta: Verohallinnon rakenteelliset muutokset 1/2017. Haettu 18.4.2024 osoitteesta <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/06/VTV-Jalkiseuranta-Verohallinnon-rakenteelliset-muutokset-1-2017.pdf>.

Varonen, Sami & Knuutinen, Raili. (2023). Luottamuksensuoja verotusmenettelyssä. Verohallinnon ohje Dnro VH/4957/00.01.00/2023. Haettu 10.5.2024 osoitteesta <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47866/luottamuksensuoja-verotusmenettelyssa3/>.

Verohallinto. (2020). Automaattinen päätöksenteko verotuksessa. Haettu 14.3.2024 osoitteesta [https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon\\_esittely/automaattinen-p%c3%a4%c3%a4t%c3%b6ksenteko/automaattinen-paatoksenteko-verotuksessa/](https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/automaattinen-p%c3%a4%c3%a4t%c3%b6ksenteko/automaattinen-paatoksenteko-verotuksessa/).



## LYHENNELUETTELO

EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
vp	Valtiopäivät
VaVM	Valtiovarainvaliokunnan mietintö
VML	Laki verotusmenettelystä 1558/1995

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Maailmalla tietotekniikan kehitys on ollut räjähdysmäistä viimeisten vuosikymmenien aikana. Teknologian kehityksen myötä automaattista päätöksentekoa on alettu hyödyntämään yhä enemmän julkishallinnon palvelutoiminnassa, ja automaattiratkaisujen taloudellinen merkitys on kasvanut viranomaisissa koko ajan. Tässä tutkielmassa automaattisella päätöksenteolla tarkoitetaan prosessia, jossa tietojärjestelmä tekee itsenäisesti lopullisen hallintopäätöksen saamiensa tietojen perusteella.<sup>1</sup> Vaikka puhutaan automaattisesta päätöksenteosta, virkailijan osallisuus käsittelyprosessiin ei ole täysin poissuljettu, vaan usein he osallistuvat prosessiin esimerkiksi syöttämällä järjestelmään tarvittavat tiedot sähköisesti vireelle tulleesta hakemuksesta.<sup>2</sup>

Automaatiota on käytetty julkishallinnossa tukemaan viranomaisprosesseja jo tietokoneiden käyttöönotosta lähtien. Viime vuosina sen hyödyntäminen on yleistynyt erityisesti esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen ja Verohallinnon päätöksissä. Pelkästään Kansaneläkelaitos antaa vuosittain 2–3 miljoonaa sellaista etuuspäätöstä, joissa etuuskäsittelijä ei ole osallistunut ratkaisuun.<sup>3</sup> Vastaavasti Verohallinnon puolella automaattisten päätösten määrä on jopa moninkertainen Kansaneläkelaitokseen verrattuna, sillä Verohallinnon pääjohtajan Markku Heikuran mukaan yli 80 prosenttia heidän toiminnastaan on automatisoitu.<sup>4</sup> Vaikka automaattisen päätöksenteon käyttö on ollut nykypäivän julkishallinnossa varsin yleistä jo pitkään, ei Suomen oikeusjärjestyksessä ollut lailla säädetty automatisoidusta hallinto- ja päätöksentekomenettelystä. Tähän ongelmaan tuli kuitenkin hiljattain kauan odotettu muutos, sillä vuoden 2023 toukokuussa julkaistiin yleislainsäädäntö automaattiselle päätöksenteolle. Nimestään huolimatta kyseessä ei ollut oma itsenäinen lakinsa, vaan eräänlainen kokoelma lisäyksiä useisiin eri lakeihin.

---

<sup>1</sup> Ks. tarkemmin Oikeusministeriö 2/2020, s. 3.

<sup>2</sup> Oikeusministeriö 2/2020, s. 3.

<sup>3</sup> Ks. lisää eduskunnan verkkosivut, kohta Näin eduskunta toimii – Eduskunnan kirjasto – Aineistot ja aihealueet – Kotimainen oikeus – Lakihankkeiden tietopankit – Lati – Yleislainsäädäntö automaattiselle päätöksenteolle.

<sup>4</sup> Heikura 2024, HE 224/2022 vp, s. 7. ja PeVL 81/2022 vp, s. 7.

Kyseisen säädöskokoelman valmistelut oli aloitettu jo vuonna 2020 eduskunnan ja oikeusministeriön toimesta.<sup>5</sup>

Automaattinen päätöksenteko toimii Suomessa yleisellä tasolla tarkasteltuna hyvin ja Suomi voidaan nähdä muihin maihin verrattuna jonkinlaisena edelläkävijänä julkishallinnon digitalisaatiossa. Digitalisaatio voidaan ymmärtää tietotekniikan arkipäiväistymisenä eri toiminnoissa. Hyviä esimerkkejä digitalisaation vaikutuksista ovat erilaiset sähköiset palvelujärjestelmät, kuten OmaKela ja OmaVero. Onnistumiset tietotekniikan kehityksen saralla ovat pitkälti seurausta useita vuosikymmeniä kestäneestä pitkäjänteisestä ja tavoiteorientoituneesta työstä. Yleisellä tasolla tarkasteltuna voidaan todeta, että laadukkaasti toteutettuun automaattiseen päätöksentekoon ei liity sen suurempia ongelmia kuin viranomaispäätösten laatuun yleisestikään.<sup>6</sup> Automaattisen päätöksenteon keskeisinä etuina verrattuna viranomaisten tekemiin päätöksiin voidaan pitää nopeutta, puolueettomuutta, tehokkuutta ja tarkkuutta.<sup>7</sup> Täten myös satunnaisten virheiden välttäminen on helpompaa. Juuri näiden mainittujen hyötyjen takia automaattisen päätöksenteon käyttö eri viranomaistahoilla on yleistynyt nopeasti. Automaation myötä perinteistä virkatyötä on voitu keskittää enemmän sellaisiin asioihin, joissa se on asian laadun, laajuuden tai muiden syiden vuoksi välttämätöntä.<sup>8</sup>

Automaattinen päätöksenteko on aiheena ollut pinnalla yhteiskunnallisessa keskustelussa jo varsin pitkään. Tämä tulee hyvin esiin edellisen hallituksemme hallitusohjelmasta, johon oli kirjattu yhtenä omana tavoitteenaan kyseisen päätöksentekomuodon kehittäminen, eli hallinnon ja koko yhteiskunnan digitalisaation edistäminen.<sup>9</sup> Tavoitteen täyttämiseksi Sanna Marinin johtama hallitus katsoi, että hallintoa ja säädösympäristöä pitää kehittää siten, että se mahdollistaa digitalisaation, kestäväen kehityksen ja kokeilukulttuurin. Selvää on, että edellä kuvattu tavoite on varsin kunnianhimoinen eikä sen saavuttaminen ole mahdollista hetkessä. Tavoitteen toteutumisen arviointi on myös haastavaa, sillä Marinin hallituskauden (2019–2023) päättymisestä on kulunut vain vähän aikaa. Todennäköistä onkin, että myös Petteri Orpon johtama hallitus

---

<sup>5</sup> Ks. tarkemmin Ks. lisää eduskunnan verkkosivut, kohta Näin eduskunta toimii – Eduskunnan kirjasto – Aineistot ja aihealueet – Kotimainen oikeus – Lakihankkeiden tietopankit – Lati – Yleislainsäädäntö automaattiselle päätöksenteolle.

<sup>6</sup> Mäki-Lohiluoma 2022.

<sup>7</sup> Kulla 2021, s. 307.

<sup>8</sup> vero.fi, kohta Verohallinto– Organisaatio –Automaattinen päätöksenteko– Automaattinen päätöksenteko verotuksessa.

<sup>9</sup> Ks. tarkemmin Valtioneuvosto: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, Valtioneuvoston julkaisuja 31/2019, s. 25.

(2023-) tulee palaamaan automaattista päätöksentekoa koskevaan sääntelykokonaisuuteen useaan otteeseen hallituskautensa aikana.

Vaikka automaattinen päätöksenteko toimii Suomessa pääsääntöisesti hyvin, liittyy sen toimintaan edelleen useita juridisia ongelmia. Yhtenä keskeisimpänä esimerkkinä voidaan pitää Suomen perustuslaistamme (731/1999) esiin nousevaa virkavastuun vaatimuksen täyttymistä. Virkavastuusta säädetään perustuslain 118:sta pykälässä. Yksinkertaistettuna kysymys on siitä, kuka on vastuussa, jos automaattisessa päätöksenteossa tapahtuu virheitä. Vallitsevan käytännön mukaan viranomaisten työssä on luotu malli, jonka mukaisesti vastuu virheistä olisi viranomaistahon ylimmällä johdolla tai sellaisella virkamiehellä, jolla olisi oikeus muuttaa käsittelysääntöjä. Tämä käytössä oleva malli ei ole kuitenkaan kelvannut perustuslakivaliokunnalle.<sup>10</sup> Valiokunnan mukaan asiasta tulisi säätää lainsäädännöllä ja nimenomaan koko julkishallintoa koskien.<sup>11</sup> Toinen huolta herättänyt ongelma on ollut se, miten hallintolan (434/2003) kuudennessa pykälästä johdettavissa olevat hallinnon oikeusperiaatteet toteutuvat automaattisessa päätöksenteossa.<sup>12</sup> Näitä periaatteita ovat esimerkiksi yhdenvertaisuus-, kohtuullisuus-, objektiviteetti-, luottamuksensuo- ja suhteellisuusperiaate. Lisäksi valiokunta nosti mietinnössään esiin myös useita muita säännösehdotuksen epäselviä ja tulkinnanvaraisia kohtia, joihin se toivoi täsmennystä, jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>13</sup>

Edellä mainittujen tahojen lisäksi myös ylimmät laillisuusvalvojat eli eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat omassa valvontakäytännössään kiinnittäneet huomiota edellä kuvattuihin automaattista päätöksentekoa koskeviin avoimiin kysymyksiin. Myös perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa aiheen lainsäätelyperustaan. Kaikki tahot ovat lopulta olleet yksimielisiä siitä, että automaattista päätöksentekoa koskeva sääntelytarve tulee selvittää viipymättä.<sup>14</sup>

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tämä kandidaatintutkielma keskittyy julkisoikeudellista näkökulmaa korostaen tarkastelemaan automaattista päätöksentekoa ja sen suhdetta hyvän hallinnon periaatteisiin. Automaattisen

---

<sup>10</sup> Mäki-Lohiluoma 2022.

<sup>11</sup> PeVL 81/2022 vp ja Mäki-Lohiluoma 2022.

<sup>12</sup> PeVL 81/2022 vp.

<sup>13</sup> Ks. tarkemmin PeVL 81/2022 vp.

<sup>14</sup> Ks. tarkemmin HE 145/2022 vp.

päätöksenteon kannalta keskeisimmät hallinnon oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate.<sup>15</sup> Näiden kahden edellä mainitun periaatteen osalta huomionarvoista on se, että yhdenvertaisuuden toteutumista automaattisessa päätöksenteossa on tutkittu jo jonkin verran toisin kuin luottamuksensuojaperiaatetta vastaavassa kontekstissa.<sup>16</sup> Voisikin siis todeta, että ainakin tällä hetkellä luottamuksensuojaperiaatteen osalta havaittavissa on jonkinlainen tutkimusaukko.

Tutkielmassani keskityn erityisesti analysoimaan sitä, mitä asioita automaattisessa päätöksenteossa pitää ottaa huomioon, jotta luottamuksensuojaperiaate toteutuu siinä entistä paremmin. Analyysiä tehdään hyödyntäen mahdollisimman montaa aiheen kannalta keskeistä säädöstä, jotta saadaan luotua mahdollisimman monipuolinen kuvaus automaattisen päätöksenteon nykyhetken tilanteesta erityisesti luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta. Tutkielma pyrkii vastaamaan seuraaviin kahteen tutkimuskysymykseen, joista ensimmäinen on tutkielmani pää-tutkimuskysymys ja jälkimmäinen on alatutkimuskysymys:

1. Millaiset edellytykset automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö asettaa luottamuksensuojaperiaatteen toteutumiselle?
2. Miten automaattista päätöksentekoa koskevaa sääntelyä tulisi kehittää, jotta luottamuksensuojaperiaate toteutuisi siinä entistä paremmin?

Kandidaatintutkielman laajuudessa työssä ei ole mahdollista perehtyä kattavasti kaikkiin hyvän hallinnon periaatteisiin, minkä vuoksi on pitänyt tehdä rajauksia. Tutkielman ulkopuolelle on jätetty muut hallintolain 6§:stä johdettavissa olevat hallinnon oikeusperiaatteet, sillä kuten jo aiemmin on käynyt ilmi, ne kaikki eivät ole niin keskeisiä automaattisen päätöksenteon kannalta. Rajaus on tarpeen tehdä myös kandidaatintutkielmassa olevan sivumäärärajoituksen vuoksi. Lisäksi paneutuminen vain yhteen periaatteeseen mahdollistaa aiheeseen perehtymisen kokonaisvaltaisesti, nimittäin useampia periaatteita tarkastelemalla vaarana olisi, että tutkielma jäisi tasoltaan liian yleisluontoiseksi.

Luottamuksensuojaperiaatteen toteutumisen tärkeys korostuu myös siksi, että vielä ennen vuotta 2023 suomalaisessa oikeusjärjestyksessä ei ollut omaa automaattista päätöksentekoa koskevaa yleislainsäädäntöä. Näin ollen automaattinen päätöksenteko oli vuoteen 2023 asti

---

<sup>15</sup> HE 145/2022 vp s. 76.

<sup>16</sup> Ks. esimerkiksi Koulu 2018 ja Kuopus 1988.

toteutettu pitkälti viranomaisten sisäisesti toteuttamien menettelyjen sekä käytäntöjen avulla.<sup>17</sup> Nämä edellä kuvatut käytänteet puolestaan saattoivat erota paljonkin alueellisesti eri viranomaisten välillä, vaikka kyseessä olikin saman yksikön esimerkiksi Verohallinnon tai Kansaneläkelaitoksen toimipiste.

Tutkielman yhtenä lisätavoitteena onkin yhdenmukaistaa viranomaisissa tällä hetkellä vallitsevia käytäntöjä. Konkreettisesti tämä tapahtuu selvittämällä, millaiset edellytykset tämän hetken vuonna 2024 voimassa oleva lainsäädäntö tarjoaa luottamuksensuojaperiaatteen toteutumiseksi. Tutkielmassa on hyvä pitää mielessä myös muut viranomaistoiminnassa noudatettavat periaatteet, joista hyvä esimerkki on Suomen perustuslain toisesta pykälästä löytyvä laillisuusperiaate. Sen mukaisesti on ensiarvoisen tärkeää, että viranomaiset kiinnittävät omassa toiminnassaan huomiota siihen, että heidän tekemät päätökset perustuvat lakiin. Sama periaate pätee myös automaattiseen päätöksentekoon eli sen avulla tehtyjen päätösten ja ratkaisujen tulee noudattaa tarkoin lakia.

Lisäksi tutkielmassa pyritään tuottamaan de lege ferenda-tyyppisiä suosituksia eli normisuosituksia siitä, miten automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä erityisesti hiljattain julkaistua yleislainsäädäntökokonaisuutta voisi kehittää, jotta esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteet erityisesti tarkastelun keskiössä oleva luottamuksensuojaperiaate toteutuisi siinä vielä paremmin. Tutkielmassa nostetaan esiin myös muita automaattiseen päätöksentekoon liittyviä ongelmia, ja tarkastellaan keskeisiä automaattiseen päätöksentekoon liittyviä kysymyksiä, jotka jakavat mielipiteitä. Yksi tällainen kysymys on esimerkiksi se, mitkä päätökset ovat sopivia automaattiseen päätöksentekoon, ja mitkä puolestaan on parempi jättää viranomaisten ratkaistaviksi.

### **1.3 Tutkimuksessa käytettävät menetelmät ja niihin kohdistuvat rajoitukset**

Tutkielmani on oikeustieteellinen tutkimus, joka sijoittuu julkisoikeuden tarkemmin määriteltynä ja eriteltynä hallinto-oikeuden alaan. Tutkimusmenetelmäksi olen valinnut oikeustieteiden oman tutkimusmetodin oikeusdogmatiikan eli tuttavallisemmin lainopin. Lainopin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus.<sup>18</sup> Lisäksi lainopin avulla on mahdollista pyrkiä tuottamaan

---

<sup>17</sup> HE 145/2022 vp, s. 76.

<sup>18</sup> Hirvonen 2011, s. 21–26.

tieteellistä tietoa oikeusnormeista tulkitsemalla ja systematisoimalla voimassa olevaa normistoa. Lainopin avulla voidaan myös tutkia sekä lakien että muiden oikeuslähteiden, kuten lain esitöiden ja oikeuskirjallisuuden suhdetta sekä merkitystä. Tiivistetysti voidaan todeta, että lainopin tutkimuskohteena on siis normien eli pitämisen maailma.<sup>19</sup>

Oikeusdogmatiikan perustana on voimassa olevien oikeuslähteiden käyttäminen, joita käytetään etusija- ja käyttöjärjestyssääntöjen mukaisesti.<sup>20</sup> Lainoppia hyödyntäen tulkitseen, analysoin sekä systematisoin kotimaista lainsäädäntöä saadakseni vastauksen tutkimusongelmaani sekä edellä esiteltyihin tutkimuskysymyksiini. Keskeisenä ohjaavana tekijänä tutkielmassani toimii oikeuslähdeoppi, joka määrittää sen, mitä oikeuslähteitä on käytettävä tai on sallittua käyttää sekä sen, mikä on oikeuslähteiden keskinäinen painoarvo ja etusijajärjestys.<sup>21</sup>

Tutkielma kokoaa yhteen eritasoista lainsäädäntöä, oikeuskirjallisuutta sekä esittelee joitakin aiheen kannalta keskeisiä oikeustapauksia. Oikeuslähdeopin mukaisesti tutkielman lainopillisessa osuudessa lähdetään liikkeelle vahvasti velvoittavista oikeuslähteistä eli laeista, sillä tulkittaessa niille on aina annettava etusija suhteessa muihin heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.<sup>22</sup> Vahvasti velvoittavista oikeuslähteistä keskeisimpiä tässä tutkielmassa ovat Suomen perustuslaki ja hallintolaki. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, joista olennaisimmat tutkimuskysymykseni kannalta ovat edellä mainittujen lähteiden hallituksen esitykset (HE) HE 1/1998 vp ja HE 72/2002 vp. Lisäksi on syytä tarkastella myös kyseisiin lakeihin voimaantulonsa jälkeen tulleiden lakimuutoksien muutokset hallituksen esityksiä. Lopuksi kiinnitetään huomiota vielä sallittuihin oikeuslähteisiin ja oikeuskirjallisuuteen, joita tässä tutkielmassa edustaa esimerkiksi oikeusministeriön esiselvitys automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista 2/2020.

Keskeisenä tulkintametodina tutkielmassa toimii sanamuodon mukainen tulkinta, joka korostuu erityisesti lainopillisessa osuudessa. Tutkielmassa hyödynnetään apuna myös systemaattista tulkintaa, joka kiinnittää enemmän huomiota oikeudenalan yleisiin oppeihin ja oikeusjärjestyksen systematiikkaan sekä kokonaisuuteen. Lisäksi tulkinnassa on kiinnitetty huomiota sekä annettu painoarvoa myös perusoikeuksien toteutumisellem. Perusoikeuksista säädetään tarkemmin Suomen perustuslain toisessa luvussa.

---

<sup>19</sup> Hirvonen 2011, s. 22.

<sup>20</sup> Husa, Mutanen & Pohjolainen, 2008, s. 20.

<sup>21</sup> Hirvonen 2011, s. 41.

<sup>22</sup> Tuori 2003, s. 44.

Tavoitteena on, että tutkielman lähestymistapa olisi pääosin käytännön lainopillinen, jossa tarkastelu keskittyisi erityisesti siihen, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö tällä hetkellä, ja miten oikeus tosiasiallisesti toteutuu. Tällöin huomiota annetaan sekä voimassa oleville säännöksille että muille oikeudellisille teksteille. Lisäksi tutkielmassa on tarpeen käyttää lähestymistapana myös vaihtoehtoista lainoppia, sillä sen avulla on paremmin mahdollista ottaa kantaa siihen, miten automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä voisi kehittää paremmaksi. Useamman tulkintatavan hyödyntäminen tutkielmassa mahdollistaa tutkimuskysymyksen kokonaisvaltaisen tarkastelun, ja tarjoaa näin ollen paremmat edellytykset tutkielman onnistumiselle.

#### **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Tässä tutkielmassa tarkastellaan automaattisen päätöksenteon kannalta keskeisiä hyvän hallinnon periaatteita. Pääpaino tarkastelussa on luottamuksensuojaperiaatteessa, erityisesti sen toteutumisessa koko ajan enemmän automatisoituvassa julkisen hallinnon palvelutoiminnassa. Aihetta tarkastellaan aluksi laajemmin, mutta tutkielman myöhemmissä osissa analysointi painottuu erityisesti Verohallinnon sähköisen asiointiin sekä verotuksessa hyödynnettävään automaattiseen päätöksentekoon. Analyysiosuus päättyy alalukuun 3.5, jossa tarkastellaan luottamuksensuojaperiaatteen toteutumista automaattisessa verotusmenettelyssä.

Tutkielma rakentuu neljästä pääluvusta, jotka viimeistä lukua eli johtopäätösosuutta lukuun ottamatta jakautuvat useampiin alalukuihin. Tutkielma alkaa johdantoluvulla, jossa luodaan kokonaiskuva automaattisesta päätöksenteosta. Samassa luvussa tuodaan esiin myös päätöksentekomuodon saamaa kritiikkiä, mikä on omalta osaltaan johtanut lainsäädännön muutostarpeisiin. Tutkielman taustan esittelemisen jälkeen, käydään läpi tutkimuskysymykset sekä tutkielman tavoitteet ja rajaukset. Toisessa pääluvussa määritellään tärkeimmät aiheeseen liittyvät keskeiset käsitteet. Aiheen kannalta tärkeimpiä käsitteitä ovat luottamuksensuojaperiaate ja automaattinen päätöksenteko.

Kolmannessa pääluvussa syvennyttään tarkemmin automaattista päätöksentekoa koskevaan lainsäädäntöön. Voidaankin sanoa, että luvussa kolme ollaan tutkielman ydinalueella, sillä tarkastelun kohteena ovat Suomen perustuslaki sekä hallintolaki esitöineen. Lisäksi luvussa esitellään runsaasti automaattisen päätöksenteon käyttöesimerkkitalanteita etenkin Verohallinnossa, ja analysoidaan myös teemaan liittyviä tuoreimpia oikeustapauksia. Viimeisessä eli



neljännessä pääluvussa kootaan yhteen tutkielman aikana esiin nousseet keskeiset havainnot, joiden perusteella tehdään johtopäätöksiä ja vastataan tutkimuskysymyksiin. Lopuksi annetaan vielä konkreettisia ehdotuksia, siitä, miten automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä voisi kehittää, jotta hyvän hallinnon periaatteet erityisesti luottamuksensuojaperiaate toteutuisi siinä entistä paremmin.

## 2 TUTKIMUKSEN KESKEISET KÄSITTEET

### 2.1 Luottamuksensuojaperiaate

Hallintolain 6:n pykälän mukaan luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa, että viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Periaatteen mukaan hallinnon asiakkailta on tietyin perustelluin edellytyksin oikeus luottaa viranomaisen toimintaan ja hallintopäätösten oikeellisuuteen sekä pysyvyyteen.<sup>23</sup> Hyviä esimerkkejä tavanomaisista hallintopäätöksistä ovat opintotuki- tai asumistukipäätökset. Yksinkertaisesti voidaan ajatella, että hallinnon asiakkaan tulisi voida luottaa siihen, että opintotuki maksetaan oikean suuruisena, kuten periaate edellyttää. Huomionarvoista on myös se, että luottamuksensuojaperiaatteen toteutuminen on keskeinen vaatimus kaikessa viranomaistoiminnassa riippumatta sen sisällöstä tai muodosta. Näin ollen viranomaisella on periaatteen nojalla velvollisuus järjestää toimintansa sillä tavalla, että yksityisten henkilöiden luottamus viranomaisten toimintaan voi toteutua asianmukaisesti lainsäädännön edellyttävälle tavalla.

Luottamuksensuojaperiaate on säädetty yksityisen henkilön suojaksi viranomaistoiminnan enakoimattomia muutoksia vastaan.<sup>24</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että yksilön pitää pystyä luottamaan siihen, että viranomaisen toiminta ei äkillisesti tai varsinkaan takautuen muutu niin, että se vaikuttaisi yksilön oikeuksiin ja etuihin rajoittavasti, tai muulla tavalla negatiivisesti. Näin ollen voidaan sanoa, että periaate toimii myös oikeusvarmuuden turvaajana.<sup>25</sup> Periaatteen kannalta on olennaista ottaa huomioon, että luottamuksensuoja ei ole voimassa kaikissa tilanteissa, vaan sen saaminen tai siihen vetoaminen on mahdollista vain tiettyjen edellytysten täytyessä. Luottamuksensuojaperiaatteeseen voidaan vedota paitsi yhteisön säädännäiseen oikeuteen kuuluvien asetusten pätevyuden arvioinnissa myös hallintopäätösten ja muiden yksittäistapauksellisten ratkaisujen kohdalla.<sup>26</sup>

Keskeisenä edellytyksenä luottamuksensuojan saamiselle on se, että oikeussubjektille on muodostunut oikeutettuja odotuksia esimerkiksi myönteisen päätöksen saamisen takia. Nämä edellä kuvatut oikeusjärjestykseen perustuvat oikeutetut odotukset pitävät kansallisen lainsäädännön

---

<sup>23</sup> HE 72/2002 vp, s. 60.

<sup>24</sup> Ks. tarkemmin HE 72/2002 vp, s. 60.

<sup>25</sup> Mäenpää 2021, s. 108–109.

<sup>26</sup> HE 72/2002 vp, s. 61.

lisäksi sisällään myös Euroopan yhteisön lainsäädännön, oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset.<sup>27</sup> Toinen keskeinen edellytys luottamuksensuojalle on edellä mainittujen oikeutettujen odotusten perustuminen lakiin.<sup>28</sup> Tämä tarkoittaa sitä, että myönnetty lupa, etuus, annettu neuvo tai lupaus on oikeusjärjestyksen mukainen. Muita luottamuksensuojan kannalta keskeisiä edellytyksiä ovat esimerkiksi asianosaisen henkilön vilpittömämpi mieli eli se, että tehty päätös ei ole perustunut asianosaisen antamiin virheellisiin tai olennaisesti puutteellisiin tietoihin.<sup>29</sup> Lisäksi yksi keskeinen vaatimus on puolestaan se, että asianosainen on noudattanut viranomaisen antamia ohjeita ja määräyksiä. Huomionarvioista on, että luottamuksensuojan arviointi tapahtuu viime kädessä tapauskohtaisen harkinnan perusteella, jossa yksityisen luottamusta punnitaan suhteessa julkiseen etuun.<sup>30</sup> Tässä arvioinnissa otetaan huomioon kaikki luottamuksensuojan kannalta merkitykselliset seikat.

Luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisella on useita oikeusvaikutuksia. Ensimmäkin periaatetta voidaan soveltaa joko kokonaan tai osittain. Verotuksessa periaatetta voidaan soveltaa vasta sellaisissa tilanteissa, joissa verotuksessa on päädytty epäedulliseen ratkaisuun verotettavaa kohtaan. Tällaisissa tilanteissa luottamuksensuojan soveltaminen voi johtaa siihen, että kun on kyseessä epäselvä tai tulkinnanvarainen veroasia, verovelvollinen voidaan jättää kokonaan verottamatta. Vastaavasti, jos verotusta ei voida jättää toimittamatta kokonaisuudessaan, mutta periminen olisi epäselvyyden tai tulkinnanvaraisuuden takia kohtuutonta, voidaan luottamuksensuojaperiaatetta soveltaa osittain. Konkreettisesti tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että veroon liittyvä veronlisäys tai viivästyskorke jätetään perimättä osittain tai kokonaan.<sup>31</sup>

Vallitsevan oikeuskäytännön mukaan ennen kuin voidaan ratkaista, sovelletaanko luottamuksensuojaa, on selvítettävä asiaan vaikuttavat tosiseikat, sovellettavat oikeussäännökset sekä lopuksi vielä se, kuinka asia ratkaistaisiin niiden perusteella.<sup>32</sup> Jos oikeussäännösten pohjalta päädytään verovelvollisen vastaiseen lopputulokseen, tutkitaan onko tapauksessa mahdollista noudattaa luottamuksensuojaa ja millä perustein. Näin ollen luottamuksensuojan soveltamista pidetään toissijaisesti ratkaistavana asiana.

---

<sup>27</sup> Niemivuo, Keravuori-Rusanen & Kuusikko 2010, s. 132.

<sup>28</sup> Mäenpää 2021, s. 109.

<sup>29</sup> HE 72/2002 vp, s. 61.

<sup>30</sup> Ks. tarkemmin HE 72/2002 vp, s. 61.

<sup>31</sup> Soikkeli 2004, s. 320–323.

<sup>32</sup> Ks. tarkemmin KHO 2003:1065.

Kokonaisuudessaan luottamuksensuojaperiaatteen toteutumisen arviointi ei ole lainkaan yksinkertainen tehtävä, sillä periaatteen soveltamiseen liittyy hyvin paljon tapauskohtaista arviointia. Lisäksi punnintaa tehdään sekä julkisten että yksityisten intressien ja etujen välillä. Luottamuksensuoja edellyttää myös saajaltaan runsaasti toimia ja edellytysten täyttämistä. Pelkästään viranomaisen esittämät näkemykset tai lupaukset eivät sellaisenaan riitä luomaan oikeudellisesti perusteltua odotuksia, johon luottamuksensuojaa voitaisiin soveltaa. Ehtona ovat esimerkiksi perustellut oikeutetut odotukset ja niiden perustuminen oikeusjärjestykseen sekä asianosaisen oma toiminta vilpittömässä mielessä. Lisäksi oman lisähaasteensa tuovat periaatteen soveltamisesta aiheutumat usein vaikeasti ennakoitavat taloudelliset kustannukset. Nimittäin se, miten luottamuksensuojaa sovelletaan kussakin tapauksessa, on viime kädessä osittain tuomarikohtaista ja arvosidonnaista.

Lopuksi haluan nostaa esille luottamuksensuojaperiaatteen merkityksen verotuksessa, sillä tutkielman myöhemmissä luvuissa tarkastelunäkökulma painottuu Verohallinnon automaattiseen päätöksentekoon. Verotuksen näkökulmasta luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa sitä, että verovelvollisten on voitava luottaa veroviranomaisten tekemien päätösten pysyvyyteen, oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Yksinkertaistettuna luottamuksensuoja toteutuu verotuksessa, kun verotus toimitetaan aikaisemman viranomaiskäytännön ja annettujen ohjeiden mukaisesti.<sup>33</sup> Veronsaajapuolen näkökulmasta luottamuksensuojaperiaate merkitsee puolestaan sitä, että veronsaajataho kantaa taloudellisen riskin virheellisistä verotuspäätöksestä tai Verohallinnon antamasta virheellisestä ohjeesta.<sup>34</sup> Väärä verotus kyllä korjataan, mutta ei taannehtivasti. Näin ollen pääsääntö on se, että kun virhe havaitaan, asia on tässä yhteydessä ratkaistava yleensä verovelvollisen eduksi.<sup>35</sup>

## 2.2 Automaattinen päätöksenteko

Automaattinen päätöksenteko ei ole puolestaan niin helposti ja yksiselitteisesti määriteltävissä kuin edellisen alaluvun luottamuksensuojaperiaate. Esimerkiksi oikeustieteessä ei ole päästy täysin yhteisymmärrykseen siitä, mitä tarkkaan ottaen tarkoitetaan käsitteellä automaattinen päätöksenteko. Oman lisähaasteensa määrittelyyn tuo myös se, että termiin liittyy paljon

---

<sup>33</sup> Myrsky & Ossa 2008, s. 349–350 ja Myrsky 2000 s. 799.

<sup>34</sup> Ks. tarkemmin Varonen & Knuutinen 2023, luku 2.2.

<sup>35</sup> Ks. tarkemmin Varonen & Knuutinen 2023, luku 2.2.

alakäsitteitä, joista suurin osa on jo itsessään hyvin tulkinnanvaraisia. Yleisellä tasolla tarkasteltuna automaattinen päätöksenteko tarkoittaa päätöksentekoa, jossa päätös on käsitelty automaattisesti ilman päätöksen kohteena olevan henkilön myötävaikutusta. Lisäksi tehdyllä päätöksellä pitää olla oikeusvaikutuksia tai muita merkittäviä vaikutuksia päätöksen kohteena olevaan tahoon.<sup>36</sup>

Automaattisessa päätöksenteossa hallintopäätös syntyy siis pääsääntöisesti itsenäisesti tietojärjestelmän tekemänä. Virkailija voi olla osallisena automaattisen päätöksenteon prosessissa esimerkiksi tietojen syöttäjänä, mutta myös joissakin hallintopäätöksissä tekemässä niin sanottuja välitoimia, kuten esimerkiksi ratkaisemassa tapauskohtaista harkintaa edellyttävää osaa.<sup>37</sup> Hallintopäätöksellä tarkoitetaan hallintomenettelyssä hallintoviranomaisen tai muun toimivaltaisen viranomaisen tekemää yleensä kirjallista ratkaisua yksityistä henkilöä kohtaan. Hallintopäätöksen tekeminen on julkisen vallan käyttöä, sillä niissä tehdään päätöksiä, jotka vaikuttavat asianomaisen etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin.<sup>38</sup>

Yleisellä tasolla tarkasteltuna viranomaiset hyödyntävät varsin laajasti automatisoituja prosesseja. Näiden prosessien kautta käytössä oleva järjestelmä ohjaa käsiteltäviä tapauksia joko kokonaan automaattiseen käsittelyyn tai manuaaliseen käsittelyyn.<sup>39</sup> Esimerkiksi Verohallinnolla on ollut käytössään useita vakiintuneita automaattiratkaisuja.<sup>40</sup> Huomionarvoista on kuitenkin se, että algoritmiset päätöksentekojärjestelmät pystyvät korvaamaan manuaalisen käsittelyn vain harvoissa tilanteissa, tyypillisesti suhteellisen suppeissa ja yksinkertaisissa käyttötapauksissa.<sup>41</sup>

Automaattisen päätöksenteon moniulotteisuuden vuoksi aiheen tutkijat ovat käsitevalinnoissaan ottaneet hieman toisistaan eroavia lähestymistapoja aiheeseen. Esimerkiksi Riikka Koulu on artikkelissaan erotellut toisistaan automaattisen päätöksenteon sääntöpohjaiseen päätösautomaation ja algoritmiseen päätöksenteon. Erotteluaan Koulu on perustellut sillä, että hänen mukaansa automaation käyttö on laajentumassa päätöksenteon tukitoiminnosta eteenpäin kohti itsenäisempiä sovelluksia.<sup>42</sup> Sen sijaan esimerkiksi toinen aiheita paljon tutkinut Heikki Kulla

---

<sup>36</sup> Kulla 2021, s. 307.

<sup>37</sup> Oikeusministeriö 2020b, s. 11 ja Merisalo 2023, s. 337.

<sup>38</sup> Merisalo 2023, s. 337.

<sup>39</sup> Oikeusministeriö, 2020b.

<sup>40</sup> HE 224/2022 vp, s. 5–13.

<sup>41</sup> Valtioneuvoston kanslia 2019, s. 13.

<sup>42</sup> Koulu 2018, s. 855–857.

ei puolestaan omassa kirjassaan tee Koulun kaltaista erottelua automaattisen päätöksenteon eri sovellustyypeistä.<sup>43</sup>

Edellisessä kappaleessa esitetyt lähestymistavat eivät suinkaan ole jääneet ainoiksi tulkinnoiksi. Esimerkiksi Visa Kurki on omassa artikkelissaan ottanut aiheeseen läheisesti liittyvän ja verrattain mielenkiintoisen näkökulman. Hän nostaa esiin tekoälyn eli eräänlaisen itsenäisen järjestelmän. Artikkelissaan Kurki pohtii laajemmin oikeussubjektin käsitteellistä rakentumista sekä sitä, voidaanko tekoäly nähdä itsenäisenä oikeussubjektina.<sup>44</sup> Lopulta hän päätyy lopputulemaan, että tekoälyn näkemiselle oikeussubjektina ei ole olemassa käsitteellistä estettä, mutta tämän näkökulman hyödyntäminen edellyttää kuitenkin tekoälyn kehittämistä eteenpäin sen nykyhetken sovellustyypeistä.<sup>45</sup> Kurjen esittämät näkemykset poikkeavat aiemmista tulkinnoista, sillä hänen mukaansa tekoäly voisi saada oikeuksia ja tulla velvoitetuksi.

Automaattinen päätöksenteko on siis mahdollista määritellä usealla eri tavalla. Tässä tutkielmassa automaattisella päätöksenteolla tarkoitetaan siis hallintopäätöksiä, jotka tietokone tekee ilman luonnollisen henkilön osallisuutta prosessiin. Tutkielmassani keskityn tarkastelemaan automaattista päätöksentekoa erityisesti Verohallinnon kontekstissa. Verohallinto on avannut omilla verkkosivuillaan automaattisen päätöksentekonsa logiikkaa, sillä automaation hyödyntäminen on verotuksessa välttämätöntä päätösten suuren lukumäärän vuoksi. Verohallinto tekee vuodessa nimittäin yli 15 miljoonaa erilaista päätöstä verotukseen liittyen.<sup>46</sup> Sivuille todetaan, että ennen hallintolain muutosta Verohallinnon automaattinen päätöksenteko on ollut pitkälti normi- ja sääntöpohjaista. Tällöin automaattiratkaisuihin on säädetty laissa nimenomaisesti sekä ohjeistettu menettelytavoilla. Keskeistä on ollut, että ratkaisuun ei ole saanut liittyä harkintaa, sillä Verohallinnolla ei ole ollut käytössään sellaisiin ratkaisuihin sopivaa teknologiaa tai tekoälyä. Verohallinnon toteuttamaa automaattista päätöksentekoa ja sitä ohjaavaa sääntelyä käsitellään yksityiskohtaisemmin vielä tutkielman luvussa 3.4.

---

<sup>43</sup> Kulla 2021, s. 307–310.

<sup>44</sup> Kurki 2018, s. 830–834.

<sup>45</sup> Kurki 2018, s. 838.

<sup>46</sup> Verohallinnon nettisivut: vero.fi, kohta Verohallinto – Organisaatio – Automaattinen päätöksenteko – Automaattinen päätöksenteko verotuksessa ja HE 224/2022 vp, s. 7.

### **3 LUOTTAMUKSENSUOJAPERIAATE AUTOMAATTISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA**

Automaattinen päätöksenteko ja sen hyödyntäminen on nykypäivänä varsin monipuolista. Päätöksentekomuodon tehokas käyttö vaatii kuitenkin sitä hyödyntävältä taholta sekä verrattain laajoja että osittain haastaviakin järjestelyjä. Tässä pääluvussa perehdytään tarkemmin automaattiseen päätöksentekoon ja sitä koskevaan sääntelyyn. Pääluvun kahdessa ensimmäisessä alaluvussa luodaan yleiskatsaus automaattista päätöksentekoa koskevaan lainsäädäntöön. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastellaan sääntelyä ennen yleislainsäädäntöuudistusta, ja vastaavasti toisessa alaluvussa käsitellään yksityiskohtaisemmin uudistuksen mukanaan tuomia keskeisiä muutoksia lainsäädäntöön. Kolmannessa alaluvussa tarkastellaan hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista automaattisessa päätöksenteossa. Käsittelyn keskiössä on luottamuksensuojaperiaate, sillä sen toteutumisen analysointi on välttämätöntä asetettujen tutkimuskysymysten ja tutkielman tavoitteiden vuoksi.<sup>47</sup> Kyseinen periaate toimii myös koko tutkielman ajan eräänlaisena läpileikkaavana käsitteenä.

Neljännessä alaluvussa perehdytään tarkemmin automaattisen päätöksenteon käyttöön käytännön julkisessa palvelutoiminnassa, kun tarkastelun kohteena on automaation eri muodot Verohallinnossa. Tätä tarkastellaan erityisesti tapausesimerkkien kautta. Viidennessä, eli pääluvun viimeisessä alaluvussa keskitytään analysoimaan sitä, miten konkreettisesti luottamuksensuojaperiaatteen toteutumisesta huolehditaan Verohallinnossa. Pohdinta on tarpeen, sillä koko ajan yleistyvä automaatio sähköisissä palveluissa muodostaa merkittävän haasteen luottamuksensuojaperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.

#### **3.1 Automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely ennen yleislainsäädäntöuudistusta**

Automaatiota on hyödynnetty viranomaisprosessien tukena jo tietokoneiden käyttöönotosta alkaen. Tästä huolimatta Suomen oikeusjärjestyksessä ei ollut ennen vuotta 2023 omaa automaattista päätöksentekoa koskevaa erillistä lainsäädäntöä. Näin ollen viranomaisten oli johdettava oman alansa normiperusta automaattisen päätöksenteon hyödyntämiselle ja käytölle useasta eri oikeuslähteestä. Näitä oikeuslähteitä olivat esimerkiksi Suomen perustuslaki, hallintolaki, ja

---

<sup>47</sup> Tarkemmin tutkielmani tutkimuskysymyksistä ja tavoitteista ks. alaluku 1.2.

verotuksellisen tarkastelunäkökulman vuoksi myös esimerkiksi laki verotusmenettelystä (VML, 1558/1995). Lisäksi edellä mainittujen lakien esityöt erityisesti hallituksen esitykset HE 131/1995 vp, HE 1/1998 vp ja HE 72/2002 vp toimivat myös merkittävänä apuna laintulkinnassa. Usean säädöksen samanaikainen tulkinta ja soveltaminen on ulkopäin tarkasteltuna saanut lopputuloksen näyttämään kuitenkin varsin epäselvältä kokonaisuudelta.

Suomen perustuslaissa, hallintolaissa tai verotuksen menettelylaeissa ei ollut täsmällisiä säännöksiä automaattisesta päätöksenteosta, sen menettelyistä, päätöksentekoon liittyvistä vastuista eikä tietosuojaan liittyvistä suojatoimista.<sup>48</sup> Ennen automaattiseen päätöksentekoon liittyvää erillistä lainsäädäntöä, oli tulkittava ja yhdisteltävä useita lakeja samanaikaisesti tai jopa päällekkäin, jotta saatiin aikaan edes jokseenkin tyydyttävä oikeudellinen perusta automaattisen päätöksenteon käytölle. Esimerkiksi verotuksessa menettelyä koskevissa säännöksissä hallintolain sääntelystä poikkeamista ja automaation käyttöä perusteltiin automaattisen käsittelyn välttämättömyydellä.<sup>49</sup>

Automaattista päätöksentekoa koskevaa sääntelyä on siis useammassa eri säädöksessä. Perustuslaissa aiheen kannalta keskeistä sääntelyä on erityisesti pykälissä 2, 21, 80 ja 118. Vastavasti hallintolain 6 §:ssä olevat hallinnon oikeusperiaatteet ovat aiheen kannalta myös merkittäviä. Verotuksellisesta näkökulmasta automaattisen menettelyn kannalta keskeistä on ollut VML:n 26 §:ssä esitetyt periaatteet. Huomionarvoista on myös EU:sta tullut tietosuoja-asetus, joka on omalta osaltaan asettanut muutamia reunaehtoja automaattisen päätöksenteon käytölle. Kyseinen henkilötietojen oikeaoppista käyttöä varten luotu asetusta oli myös hetken aikaa ainoa laintasoinen oikeuslähde, jossa automaattisesta päätöksenteosta puhuttiin nimenomaisesti.

Automaattisen päätöksenteon normiperustaa arvioitaessa edellisessä kappaleessa mainittujen säädösten esitöille, etenkin hallituksen esityksille, tulee antaa merkittävää painoarvoa, sillä niistä löytyy arvokasta taustatietoa sekä lainsäätäjän tahdosta aiheeseen liittyen että myös mahdollisia viitteitä siitä, miten lakia pitäisi tulkita. Tulkinnassa auttaa parhaiten kuitenkin aiheeseen liittyvät oikeustapaukset, sillä niistä tulee ilmi aina ajantasainen laintulkinta. Näitä oikeustapauksia käsitellään laajemmin tämän pääluvun myöhemmissä alaluvuissa.

---

<sup>48</sup> Verohallinto 2020.

<sup>49</sup> VaVM 22/2005 vp s. 4 ja EOAK/3379/2018, s. 11. Automaattinen menettely on todettu verotuksen massamenettelyluonteisuuden takia välttämättömäksi. Ilman automaation käyttöä Verohallinto ei voisi hoitaa kaikkia sille lailla säädettyjä tehtäviä.



Varsinaisen automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn puuttuminen, ja olemassa olevien säännösten pirstaloituminen useisiin eri lakeihin sai osakseen runsasta kritiikkiä. Yksi muutosehdotuksia vaatineista oli eduskunnan oikeusasiamies Maija Sakslin, joka omassa lausunnossaan oli todennut ennen automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön valmistelua, ettei esimerkiksi nykyisenkaltainen Verohallinnon automatisoitu päätöksentekomenettely ole täyttänyt perustuslain asettamia vaatimuksia.<sup>50</sup> Sakslinin mukaan automaatiassa tehdyissä päätöksissä on epävarmaa etenkin hyvän hallinnon periaatteiden huomiointi ja se, onko päätöksenteko tapahtunut kaavamaisesti ilman yksilöllistä olosuhteet huomioon ottavaa harkintaa.<sup>51</sup> Lisäksi huolta aiheutti myös virkavastuun asianmukainen toteutuminen.<sup>52</sup> Sakslin näkikin suurimmaksi ongelmaksi juuri epätäsmällisen lainsäätelyn.<sup>53</sup>

Sääntelyyn kohdistuneen voimakkaan kritiikin seurauksena valtionhallinnossa lähdettiin selvittämään automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn kehittämisen mahdollisuuksia. Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna hallinnon automaation merkittävin haaste oli juuri yhteisen normiperustan puuttuminen<sup>54</sup>, joten ongelmien ratkaisemiseksi yhteistä sääntelyä oli välttämätöntä alkaa valmistelemaan. Vielä ennen virallista julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan lainsäädännön valmistelua, asiaa valmisteltiin useiden erilaisten selvitysten kautta. Perustuslakivaliokunta oli arvioinut automaattista päätöksentekoa viime vuosina useiden lakiehdotustensa yhteydessä.<sup>55</sup> Näiden saatujen selvitysten perusteella tehtiin jopa tulkinta, että ilman lainsäädäntömuutoksia esimerkiksi Verohallinnon ei ole mahdollista lisätä toimintansa automaatiota.<sup>56</sup> Lisäksi perustuslakivaliokunta oli moittinut lausunnoissaan yleisesti myös sitä, että automaattisesta päätöksenteosta koskeva sääntely on ollut varsin väljää jo pitkään, jonka myötä on jäänyt epäselväksi jopa se, mihin asioihin automaattista päätöksentekoa voidaan edes hyödyntää.<sup>57</sup> Yleislainsäädäntöuudistuksella pyrittiinkin vastaamaan edellä nostettuihin ongelmiin sekä selkeyttämään automaattisen päätöksenteon ympärillä vallinnutta varsin sekavaa oikeustilaa.

---

<sup>50</sup> Ks. tarkemmin EOAK/3379/2018.

<sup>51</sup> EOAK/3379/2018, s. 2.

<sup>52</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021, s. 6.

<sup>53</sup> Merisalo 2023, s. 336.

<sup>54</sup> Kuusiniemi & muut, 2020, s. 351.

<sup>55</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 62/2018, PeVL 70/2018, PeVL 78/2018 ja PeVL 7/2019.

<sup>56</sup> Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021, s. 6.

<sup>57</sup> Ks. tarkemmin PeVL 7/2019 vp, s. 9.

### 3.2 Automaattista päätöksentekoa koskeva sääntely yleislainsäädäntöuudistuksen jälkeen

Tässä alaluvussa käsitellään yksityiskohtaisemmin automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön vaikutuksia, ja sen tuomia keskeisiä muutoksia eri lakeihin. Erityisen tarkastelun kohteena on hallintolaki ja siihen tulleet muutokset. Kenties suurin ja näkyvin muutos on lakiin lisätty uusi luku 8b, jossa säädetään hallintoasian ratkaisemisesta automaattisesti. Kyseinen luku lisättiin hallintolakiin automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön tulemisen seurauksena maaliskuussa 2023. Lainsäädännön muutoksella haluttiin selkeyttää palveluautomaation oikeustilaa suhteessa automaattiseen päätöksentekoon ja samalla varmistaa sekä asianmukaisuuden että laadunvalvonnan toteutuminen myös palveluautomaatiolla annettavassa neuvonnassa.<sup>58</sup> Lisäksi on tärkeää ymmärtää uuden sääntelyn mahdollistava luonne, nimittäin se ei velvoita viranomaisia käyttämään automaattista päätöksentekoa.<sup>59</sup> Yhteisen sääntelyn tuleminen oli tärkeää myös siksi, että useiden tutkijoiden mielestä automaattisen päätöksenteon käyttö edellyttää täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä.<sup>60</sup> Seuraavissa kappaleissa nostetaan esiin joitakin 8b luvun keskeisiä pykäläitä ja analysoidaan niiden automaattiselle päätöksenteolle tuomia vaatimuksia tarkemmin.

Hallintolain uusi 8b luku sisältää säädökset automaattisen päätöksenteon sallitusta käyttöalasta, oikeussuojaedellytyksistä ja automaattisen ratkaisun ilmoittamisesta.<sup>61</sup> Hallintolain 53 e pykälässä säädetään niistä edellytyksistä, jotka käsiteltävän asian on täytettävä, jotta asiankäsittelyn päättävä ratkaisu voidaan tehdä automaattisella tietojenkäsittelyllä ilman, että ratkaisun tarkastaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Pykälän toisen momentin mukaan viranomainen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly tapauskohtaista harkintaa tai johon sisältyneet tapauskohtaista harkintaa edellyttäneet seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut. Lisäksi ratkaisemisen tulee pykälän mukaan perustua sovellettavan lain ja etukäteisen harkinnan perusteella laadittuihin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 2 §:n 16 kohdassa tarkoitettuihin käsittelysääntöihin. Pykälän viimeisessä momentissa todetaan vielä, että oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti.

Hallintolain pykälän 53 e perusteella automaattinen päätöksenteko on sallittu vain siltä osin, kun asian ratkaiseminen ei edellytä virkailijan tapauskohtaista harkintaa. Tapauskohtaisen

---

<sup>58</sup> HE 145/2022 vp, s. 30.

<sup>59</sup> Merisalo 2023, s. 337.

<sup>60</sup> Ks. esimerkiksi Paasikivi & muut, 2022 s. 18.

<sup>61</sup> Merisalo 2023, s. 336.

harkinnan arviointi tapahtuu yleensä asiaan sovellettavan aineellisen lainsäädännön avulla.<sup>62</sup> Verotusasioissa tämä voi tarkoittaa esimerkiksi tuloverolain (1535/1992) tai VML:n hyödyntämistä. Huomionarvoista on myös se, että voimaantulleet uudet säädökset eivät suoraan sulje mitään asiaryhmiä automaattisen päätöksenteon soveltamisen ulkopuolelle.<sup>63</sup> Vastaavasti myöskään sillä, onko päätös asianosaisen näkökulmasta myönteinen tai kielteinen ei ole vaikutusta siihen, voidaanko automaattista päätöksentekomenettelyä hyödyntää kyseisen asian ratkaisussa. Vasta pykälän viimeisessä momentissa on ensimmäinen selkeä automaattisen päätöksenteon käyttöä rajoittava säännös, kun siinä mainitaan, että oikaisuvaatimusta tai siihen rinnastuvaa vaatimusta ei voida ratkaista automaattisesti. Tiivistetysti voidaankin todeta, että 53 e pykälä on varsin yleisluonteinen, ja itse pykäläteksti rajoittaa varsin vähän automaattisen päätöksenteon käyttöä. Näin ollen pelkän lakitekstin perusteella jää esimerkiksi epäselväksi, millaisia ovat konkreettisesti ne päätökset, jotka eivät edellytä virkailijan tapauskohtaista harkintaa ja voidaan siten pykälän nojalla ratkaista automaattisesti.

Koska pykälän 53 e varsinainen lakiteksti on varsin yleisluonteinen, lainsäätäjän tahdon selvittämiseksi on syytä tarkastella myös lakimuutoksen pohjana ollut hallituksen esitystä HE 145/2022 vp. Esityksessä määritellään tarkemmin tapaukset, jotka eivät edellytä virkailijan tapauskohtaista harkintaa, ja siten niiden ratkaisemisessa voidaan hyödyntää automaattista päätöksentekoa. Esityksen mukaan tällaisia ovat esimerkiksi tapaukset, joiden ratkaisu voidaan johtaa riittävän yksiselitteisesti suoraan lainsäädännöstä ja tapauksen tosiseikoista.<sup>64</sup> Tyypillisesti tällaisia ovat erilaiset esimerkiksi lupahakemusasiat, jotka ratkaistaan yksiselitteisten edellytysten perusteella ja johon ei sisälly kokonaisharkintaa. Verotuksen puolelta konkreettisenä esimerkkinä voidaan mainita perusverokorttien ennakkopidätysprosentin laskenta.<sup>65</sup>

Hallituksen esityksessä mainitaan myös toinen asiaryhmä, jossa automaattisen päätöksenteon käyttö on mahdollista. Tähän ryhmään kuuluu tapaukset, joihin viranomaisella on vakiintunut ratkaisukäytäntö.<sup>66</sup> Yksinkertaisesti tämä tarkoittaa sitä, että tietyn tyyppiset tapaukset ratkaistaan aina samalla tavalla. Ratkaisutapaa voivat ohjata esimerkiksi euromääräiset raja-arvot, jolloin esimerkiksi tietyn eurorajan suuruiset tapaukset ratkaistaan automaattiossa ja kyseisen rajan ylittävät tapaukset puolestaan ohjautuvat virkailijan käsiteltäväksi.<sup>67</sup> Vastaavasti ratkaisutapaa

---

<sup>62</sup> Merisalo 2023, s. 338.

<sup>63</sup> Merisalo 2023, s. 338.

<sup>64</sup> HE 145/2022 vp, s. 98.

<sup>65</sup> Merisalo 2023, s. 339.

<sup>66</sup> HE 145/2022 vp, s. 98–99.

<sup>67</sup> Merisalo 2023, s. 340 ja HE 145/2022 vp, s. 98.

voivat ohjata myös luonnollisen henkilön ennalta sovellettavan lain pohjalta laatimat käsittelysäännöt.<sup>68</sup> Niissä voidaan määritellä esimerkiksi, mitkä muuttujat vaikuttavat automaattisen ratkaisumenettelyn etenemiseen, missä vaiheessa prosessiin osallistuu luonnollinen henkilö, miten asian ratkaisu muodostetaan sekä ne kriteerit, joiden perusteella asia valikoidaan automaattisesti prosessiin tai vastaavasti ohjataan luonnollisen henkilön käsiteltäväksi.<sup>69</sup>

Hallintolain 53 f pykälässä puolestaan säädetään oikeussuojaedellytyksestä, joka on eräänlainen luonnollista henkilöä koskeva automaattisen ratkaisemisen lisäedellytys.<sup>70</sup> Säännöksen perusteella luonnollisen henkilön, johon automaattinen ratkaisu on kohdistettu, tulisi olla mahdollisuus vaatia siihen oikaisua maksutta hallintolain 7 a luvun mukaisella oikaisuvaatimuksella tai siihen rinnastuvalla vaatimuksella. Kyseinen vaatimus käsiteltäisiin päätöksen tehneessä viranomaisessa tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluvassa viranomaisessa. Pykälän toinen momentti sisältää kuitenkin poikkeuksen ensimmäisessä momentissa olevaan pääsääntöön. Toisen momentin mukaan oikaisuvaatimusmahdollisuutta ei kuitenkaan edellytetä, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisten vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Pykälässä 53 f säädetään siis lisäedellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta automaattinen ratkaisu voidaan tehdä. Pykälästä ei itsessään suoraan seuraa oikeutta oikaisuvaatimukseen eikä se vaikuta olemassa oleviin oikeussuojakeinoihin.<sup>71</sup> Säännöksellä pyritään toteuttamaan tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädettyjä suojoatimivaatimuksia.<sup>72</sup> Yksinkertaistettuna pykälän tavoitteena on siis ihmisen suojaaminen sellaiselta automaattiselta päätöksenteolta, jossa hänen ominaisuuksiaan arvioidaan mahdollisesti virheellisin perustein ilman ihmisen mahdollisuutta vaikuttaa tähän arvioon.<sup>73</sup>

Hallintolain 53 g pykälässä puolestaan säädetään automaattisen ratkaisun ilmoittamisesta. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan hallintopäätöksestä on käytävä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti sekä siinä pitää olla tieto siitä, missä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 28 d §:ssä tarkoitettu käyttöönottopäätös on saatavilla. Pykälän toisessa momentissa säädetään puolestaan päätöksestä ilmoittamisesta niissä tilanteissa, joissa ei anneta

---

<sup>68</sup> Merisalo 2023, s. 340.

<sup>69</sup> Merisalo 2023, s. 340 ja HE 145/2022 vp, s. 106.

<sup>70</sup> Merisalo 2023, s. 340.

<sup>71</sup> HE 145/2022 vp, s. 103.

<sup>72</sup> HE 145/2022 vp, s. 101.

<sup>73</sup> HE 145/2022 vp, s. 103.

kirjallista hallintopäätöstä.<sup>74</sup> Toisen momentin mukaan tiedot automaattisen ratkaisun perusteena olevista tiedoista on annettava asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä.

Pykälästä 53 g johdettavalla tiedon antamisen vaatimuksella pyritään toteuttamaan perustuslain turvaamaa viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä ja oikeutettujen odotusten suojaa.<sup>75</sup> Vastavasti myös tietosuoja-asetus edellyttää, että asianosaista tulee informoida automaattisesta päätöksenteosta.<sup>76</sup> Pykälän taustalla on ajatus, että viranomaisen kertoessa avoimesti asiakkailleen, milloin heidän asiansa on ratkaistu automaattisesti, asianosaisella on tällöin paremmat edellytykset arvioida viranomaisten antamien tietojen perusteella saaman ratkaisunsa oikeellisuutta, ja tarvittaessa olleessaan tyytymätön ratkaisuun käyttää mahdollisuuttaan vaatia päätökseen oikaisua.<sup>77</sup>

Pykälän toisen momentin tarkoituksena on puolestaan turvata asianosaisen tiedonsaantioikeus automaattisesta ratkaisemisesta myös niissä tapauksissa, joissa kyseisestä asiasta ei anneta kirjallista hallintopäätöstä.<sup>78</sup> Hallituksen esityksessä pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa annetaan vielä esimerkkejä siitä, miten ilmoittaminen tapahtuu tällaisissa tilanteissa. Esityksen mukaan automaattisesta ratkaisemisesta tiedottaminen voi tapahtua esimerkiksi sähköisessä palvelussa asianosaisen laittaessa asian vireille tai viranomaisen ilmoittaessa asian tulleen vireille.<sup>79</sup>

Säännöksen esitöissä todetaan myös, että pykälän toinen momentti velvoittaa viranomaisen luovuttamaan asianosaiselle tiedot siitä, mihin automaattinen ratkaisu on perustunut, jos asiassa ei anneta kirjallista hallintopäätöstä.<sup>80</sup> Tiedon antamisvelvoitteella pyritään varmistamaan asianosaisen oikeusturvan toteutuminen automaattisessa ratkaisemisessa. Annettaessa asianosaiselle automaattisessa ratkaisemisessa käytetyt tiedot asianosaisella itsellään on mahdollisuus varmistua, että ratkaisu on perustunut oikeisiin ja ajantasaisiin tietoihin.

Hallintolakiin lisättiin siis useampia pykäläiä, joiden tarkoituksena oli erityisesti pyrkiä selkeyttämään automaattisen päätöksenteon käyttöä eri tilanteissa, turvaamaan hallinnon lainlaisuus,

---

<sup>74</sup> Merisalo 2023, s. 341.

<sup>75</sup> Merisalo 2023, s. 341.

<sup>76</sup> Ks. tarkemmin HaVM 39/2022 ja Merisalo 2023, s. 341.

<sup>77</sup> HE 145/2022 vp, s. 104.

<sup>78</sup> HE 145/2022 vp, s. 104.

<sup>79</sup> HE 145/2022 vp, s. 104.

<sup>80</sup> HE 145/2022 vp, s. 104.

virkevastuun toteutuminen ja tietosuojaedellytysten noudattaminen automaattisessa päätöksenteossa. Yhteistä kaikille uusille hallintolakiin tulleille pykälille oli se, että itse varsinainen pykäläteksti oli jokaisessa varsin yleisluonteinen ja vasta kyseisen pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin tutustumalle sai kokonaisvaltaisemman kuvan sekä säännöksen tavoitteista että sen asettamista rajoituksista automaattiselle päätöksenteolle.

### 3.3 Luottamuksensuojaperiaate automaattisessa päätöksenteossa

Luottamuksensuojaa voidaan pitää hyvin keskeisenä periaatteena automaattisen päätöksenteon osalta.<sup>81</sup> Periaatteen toteutuminen edellyttää esimerkiksi sitä, että asianosaiselle annetaan tieto, mikäli hänen asiansa on käsitelty automaattiossa.<sup>82</sup> Automaatio ja sen hyödyntämisen yleistyminen julkisen hallinnon palvelutoiminnassa on luottamuksensuojaperiaatteen toteutumisen osalta kuitenkin haaste. Luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta yhtenä keskeisenä asiana viranomaispäätöksissä on johdonmukaisuus. Esimerkiksi Verohallinnon näkökulmasta tarkasteltuna kyse on siitä, että verovelvollisella on oikeus olettaa aiempina verovuosina ratkaistun vero-oikeudellisen kysymyksen ratkaistavan tulevina vuosina samalla tavalla.<sup>83</sup> Tämä ei kuitenkaan aina toteudu, sillä automaattiossa tehty päätös verovelvollisen hyväksi saattaa myöhemmin noustessa virkailijäkäsittelyyn muuttua verovelvollisen vahingoksi. Edellä kuvattu tilanne muodostaa kuitenkin ristiriidan päätösten johdonmukaisuudelle ja ennustettavuudelle, mitkä molemmat ovat keskeisiä luottamuksensuojaan liittyviä tunnusmerkkejä. Selvää on kuitenkin se, että automatisoidusti ratkaistujen massapäätösten on nautittava kuitenkin edes jonkinasteista luottamuksensuojaa, jotta automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen on ylipäättänsä edes mahdollista.

Luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta viranomaisten tekemiin päätöksiin on voitava siis luottaa ja tehdyillä päätöksillä on oltava tietynlaista pysyvyyttä. Riidatonta on myös se, että järjestelmävirheen seurauksena syntynyt automatisoitu päätös ei voi olla pysyvä, eli selvästi virheelliset päätökset eivät kuulu luottamuksensuojan piiriin. Peruslähtökohtana on kuitenkin se, että automatisoitujen päätösten on oltava luotettavia, koska luottamuksensuojaperiaate

---

<sup>81</sup> HE 145/2022 vp, s. 76.

<sup>82</sup> Ks. tarkemmin Hallintolaki 434/2003 pykälä 53 g ja HE 145/2022 vp, s. 103–105.

<sup>83</sup> Ks. tarkemmin Varonen & Knuutinen 2023, luku 2.2.

nimenomaisesti rajoittaa edunsvovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin, ja yleensä hallinnon asiakkaalle haitalliseen suuntaan.<sup>84</sup>

Näin ollen automaattinen päätöksenteko voi edistää luottamuksensuojan toteutumista, sillä inhimillinen harkintavalta ei jää edes tahattomasti osaksi sellaisia ratkaisuja, joihin sitä ei muutoinkaan tulisi kohdistaa. Toisaalta luottamuksensuoja kärsii, jos järjestelmässä ilmenee ongelmia tai se tuottaa virheellisiä päätöksiä.<sup>85</sup> Lisäksi myös päätöksen perusteluvaatimus on luottamuksensuojan kannalta keskeinen, sillä liian epäselvä tai puutteellinen päätös, voi johtaa jopa päätöksen purkamiseen lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 117 §:n perusteella. Uudistetussa lainsäädännössä nämä edellä mainitut luottamuksensuojan kannalta olennaiset vaatimukset on pääasiassa huomioitu, sillä seikat ovat nousseet esiin laillisuusvalvonnassa.<sup>86</sup> Esimerkiksi uuteen lainsäädäntöön sisällytetty vaatimus siitä, että viranomaisten on julkaistava käyttöönottopäätös yleisessä verkossa esimerkiksi omilla verkkosivuillaan,<sup>87</sup> turvaa verovelvollisille aiempaa paremmat mahdollisuudet ennakoida automaatioon liittyvää toimintaa, eli näin ollen edistää luottamuksensuojan toteutumista.

### **3.4 Automaattinen päätöksenteko Verohallinnossa**

Verohallinto hyödyntää automaattista päätöksentekoa toiminnassaan varsin monipuolisesti. Verotuksessa automaattisia päätöksiä on tehty verotuksen eri vaiheissa, kuten asiakasrekisteröinnissä ja verotuksen toimittamisessa osin jo 1990-luvulta lähtien.<sup>88</sup> Samoista ajankohdista lähtien Verohallinnon yhtenä strategisena tavoitteena on ollut nostaa automaatioastetta, eli lisätä automaation käyttöä toiminnassaan. Tiivistetysti voidaankin todeta, että pidemmän aikavälin tavoitteena on ollut mahdollisimman automaattinen henkilöverotus.<sup>89</sup> Verohallinnon automaattisessa käsittelyssä ratkaistaan tällä hetkellä pääasiassa kaavamaisia veroasioita, joissa ratkaisu tehdään ilman, että virkailija tekee asiassa nimenomaista päätöstä. Esimerkiksi suurin

---

<sup>84</sup> HE 72/2002 vp, s. 56.

<sup>85</sup> Voutilainen 2009, s. 334.

<sup>86</sup> EOAK/3379/2018, s. 1–3.

<sup>87</sup> HE 145/2022 vp, s. 77.

<sup>88</sup> Merisalo 2023, s. 335.

<sup>89</sup> Verohallinto 2021 a. Verotuksen automaation varhaisista vaiheista on nähtävissä merkkejä niin verohallintolaissa (1557/1995), kuin myös verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995).

osa verokorteista ja henkilöasiakkaiden tuloverotuspäätöksistä tehdään nykyisin automaattiossa.<sup>90</sup> Lisäksi oma-aloitteisia veroja koskevat päätökset ovat usein automatisoituja.

Verohallinto vakuuttaa omilla verkkosivuillaan, että sen käyttämä automaattisen päätöksenteon logiikka perustuu suoraan lakiin, ja sen nojalla annettuihin menettelyohjeisiin. Tästä huolimatta Verohallinto kuitenkin toteaa, että sen hyödyntämää automaattista päätöksentekoa ei ole täysin mahdollista kuvata tai mallintaa esimerkiksi matemaattisen mallin avulla. Tämän takia tarkempia kuvauksia Verohallinnon hyödyntämästä automaattisen päätöksenteon logiikasta ei ole saatavilla.<sup>91</sup>

Verotusta koskeva päätös voidaan Verohallinnon mukaan tehdä automaattisesti monenlaisissa tilanteissa. Seuraavaksi esitellään joitakin tyyppitilanteita, joissa Verohallinto hyödyntää tyyppillisesti automaattista päätöksentekoa. Esimerkit ovat peräisin Verohallinnon omilta verkkosivuilta.

Verohallinto voi hyödyntää automaattista päätöksentekoa esimerkiksi, kun se määrää ennakko-pidätysprosentin tai tekee päätöksen ennakonkannosta, sen muuttamisesta tai poistamisesta.<sup>92</sup> Toinen mahdollinen tilanne voi tulla kyseeseen silloin, kun verotuspäätös tehdään verovelvollisen ilmoittamien tietojen mukaisesti tai verovelvollisen esittämä vaatimus hyväksytään.<sup>93</sup> Kolmanteen tilanneryhmään kuuluvat tapaukset, joissa Verohallinto muuttaa verotusta, oikaisee päätöstä, korjaa virheen tai määrää veroa verovelvollisen hyväksi.<sup>94</sup> Neljännen ryhmän muodostavat tilanteet, joissa Verohallinto toimittaa arvioverotuksen ja määrää veronkorotuksen, jos veroilmoitusta ei ole jätetty ajoissa. Samaan ryhmään kuuluvat myös tilanteet, joissa Verohallinto määrää myöhästymismaksun tai laiminlyöntimaksun. Kaikissa edellä kuvatuissa tilanteissa Verohallinto hyödyntää automaattista päätöksentekoa, mikäli sen käytölle säädetyt edellytykset täyttyvät.

Huomionarvoista edellä kuvattua listaa tarkastellessa on huomata yhtenäisyys siinä kuvattujen tilanteiden välillä. Kaikki edellä kuvatut automaattisen päätöksenteon soveltamisen tyyppitilanteet ovat sellaisia, joissa verovelvollisen esittämä vaatimus hyväksytään tai tehdään jokin muu verotukseen liittyvä päätös verovelvollisen eduksi. Edellisessä kappaleessa kerrotut

---

<sup>90</sup> Verohallinto 2020.

<sup>91</sup> Verohallinto 2020.

<sup>92</sup> Ks. tarkemmin enakkoperintälaki 1118/1996 pykälät 10, 18 ja 24.

<sup>93</sup> Ks. lisää VML pykälät 7, 10 ja 26.

<sup>94</sup> Näistä tilanteista lisää ks. VML pykälät 26, 51 a, 75 ja 78.



esimerkit automaattisen päätöksenteon käyttökohteista eivät suinkaan ole ainoita mahdollisia. Niiden tarkoituksena on lähinnä havainnollistaa muutamia tyypillisiä tilanteita, joissa automaattisen päätöksenteon käyttö on Verohallinnossa yleistä ja mahdollista.

Verohallinto on järjestelmällisesti viime vuosikymmenten aikana sekä pyrkinyt lisäämään toimintansa automaatiota että samalla parantamaan Suomen verojärjestelmän tehokkuutta. Tämän seurauksena sen toiminnassa on otettu käyttöön vuosien aikana erilaista tietotekniikkaa. Tavoitteen saavuttamisesta on jo näkyvissä konkreettisia todisteita, sillä henkilöverotus toimitetaan nykyään lähes täysin tietojenkäsittelyn avulla massamenettelyä hyödyntäen.<sup>95</sup> Myös esitetyt veroilmoituksen tulo osaksi verotuksen toimittamista voidaan nähdä konkreettisena merkinä verotuksen automatisoitumisesta. Automatisaatiokehityksen keskeisenä perusteluna Verohallinto on todennut, että ilman sen hyödyntämistä se ei voi hoitaa sille lailla säädettyjä tehtäviä, mikä vaarantaisi myös verotukselle tyypillisen massamenettelyluontoisuuden.<sup>96</sup>

Verohallinnon käyttämästä automaattisen päätöksenteon logiikasta ei siis ole saatavilla täsmällistä mallia. Tästä syystä verohallinnon hyödyntämän automaattisen päätöksenteon logiikan mallien ollessa osittain tietämättöminä voi seurata, että viranomaistoimintaan kiinteänä osana kuuluvat avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaatteet eivät tässä asiassa pääse täysin toteutumaan. Myös valtioneuvoston kanslia on omassa julkaisemassaan selvityksessä nostanut ongelmalliseksi automaattisen päätöksenteon osalta sen, että toimintaohjeet ja mallit jäävät pelkäämään viranomaisten sisäiseen ohjeistukseen.<sup>97</sup> Tämä sisäisten ohjeiden piiloon jääminen hankaloittaa myös omalta osaltaan esimerkiksi juuri tässä tutkielmassa tutkimuksen kohteena olevien hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen arviointia.

### **3.5 Luottamuksensuojaperiaate Verohallinnon automaattisessa päätöksenteossa**

Automaattisen päätöksenteon rooli Verohallinnon nykypäivän toiminnassa on varsin mittava, sillä verotus on siirtynyt tapauskohtaisesta verotuksesta massamenettelyyn. Automaation merkitys kasvaa koko ajan, sillä sen avulla pystytään ratkaisemaan koko ajan yhä monimutkaisempia päätöksiä. Automaation käyttö mahdollistaa vähäisten resurssien tehokkaan keskittämisen sinne, missä sille on eniten tarvetta. Verohallinto kertoo esimerkiksi, että se on jo

---

<sup>95</sup> HE 224/2022 vp, s. 7 ja Heikura 2024.

<sup>96</sup> VaVM 22/2005 vp, s. 4 ja EOAK/3379/2018, s. 11.

<sup>97</sup> Valtioneuvoston kanslia 2019, s. 79.

automatisoinut toiminnassaan kaiken, mikä on nykyainsäädännön puolesta mahdollista, eli valtaosa verotuspäätöksistä syntyykin nykyään lähes täysin automattisesti.<sup>98</sup> Automaattisen päätöksenteon laajamittainen hyödyntäminen verotuksessa ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton, varsinkaan luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta. Automaation lisääminen verotuksessa laskee kustannuksia, mutta samaan aikaan suurten massojen käsittelyssä virheiden mahdollisuus kasvaa. Useat aiheen tutkijat ovatkin nostaneet esiin koneellisen ja automatisoidun mas-saverotuksen tuomat haasteet luottamuksensuojaperiaatteen toteutumiselle.<sup>99</sup>

Automaattinen päätöksenteko ja sen hyödyntäminen verotuksessa vaikeuttaa esimerkiksi VML 26.2 §:n mukaisen luottamuksensuojan saamista, sillä veroviranomainen ei asian automaattisessa käsittelyssä ota asiaan nimenomaista kantaa. VML 26.2 §:n mukaan:

Jos asia on tulkinnanvarainen tai epäselvä ja jos verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä viranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeiden mukaisesti, on asia ratkaistava tältä osin verovelvollisen eduksi, jos ei erityisistä syistä muuta johdu. Jos vero kuitenkin maksuunpannaan, veroon liittyvät korkoseuraamukset voidaan jättää perimättä ja veronkorotus määräämättä kokonaan tai osittain, jos korkoseuraamusten perintä ja veronkorotuksen määrääminen olisivat asian tulkinnanvaraisuuden tai epäselvyyden vuoksi kohtuuttomia.

Vallitsevan oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan syntyminen edellyttää lähtökohtaisesti viranomaisen asiassa tekemää nimenomaista ratkaisua, joka voi tulla kyseeseen, jos asia valikoituu erikseen käsiteltäväksi.<sup>100</sup> Näin ollen se, että johonkin asiaan ei ole esimerkiksi verotusta toimitettaessa puututtu ei suoraan merkitse sitä, että tältä osin olisi syntynyt luottamuksensuojaa koskevilla säännöksissä tarkoitettu viranomaisten noudattama vakiintunut käytäntö. Luottamuksensuojan syntymisen edellytyksenä on siis viranomaisen aktiivinen toiminta, joka näkyy esimerkiksi käsillä olevaan tapaukseen annettuna ratkaisuna tai ohjeena. Tiivistetysti voidaankin todeta, että pelkkä automaation passiivinen läpäiseminen eli verotuksen toimittaminen verovelvollisen antaman ohjeen mukaisesti, ei synnytä luottamuksensuojaa.

Viranomaisten antamien suullisten ohjeiden merkittävyyttä luottamuksensuojan arvioinnissa korostaa myös korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) päätös 2003:21, jonka mukaan verovelvollisella on oikeus luottaa viranomaisen antamaan suulliseen neuvonantoon. Kyseisestä

---

<sup>98</sup> Merisalo 2023, s. 337 ja Heikura 2024.

<sup>99</sup> Puronen 2010, s. 107 ja Wikström, Ossa & Urpilainen 2015 s. 141–142.

<sup>100</sup> Myrsky & Rabinä 2015, s. 297 ja KHO 2012:74.

tapauksesta tulee hyvin ilmi, että luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisedellytysten täytyessä asia täytyy ratkaista verovelvollisen hyväksi.

Viranomaisen antaman suullisen ohjeen sitovuuteen on otettu puolestaan kantaa myös myöhemmin KHO:n ratkaisussa 2012:21. Kyseissä ratkaisussa oli kysymys tilanteesta, jossa asiakas vetosi osittain Verohallinnon antamaan suulliseen ohjaukseen kotitalousvähennykseen liittyvässä asiassa. KHO päätyi kuitenkin tapauksessa lopputulemaan, että Verohallinnon ja verovelvollisen väliset suulliset keskustelut eivät pääsääntöisesti sellaisenaan muodosta luottamuksensuojaa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on Verohallinnon menettelyä arvioidessaan katsonut, että hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluva luottamuksensuojaperiaate edellyttää, että Verohallinto tiedottaa avoimesti asiakkailleen, milloin heidän veroasiansa on käsitelty automaattisessa päätöksentekomenettelyssä.<sup>101</sup> Huomionarvoista on, että viime kädessä verotuksen näkökulmasta luottamuksensuoja näyttäytyy sellaisena kuin veroviranomaiset ja tuomioistuimet sen ymmärtävät, ja sitä antavat. Yksinkertaistettuna käytännön tasolla tämä tarkoittaa esimerkiksi tuloverotuksen osalta lähinnä edellä mainitun VML 26.2 §:n ja sen soveltamisedellytysten tulkintaa.<sup>102</sup> Myös edellä kuvatut oikeustapaukset luottamuksensuojaperiaatteen soveltamistilanteista osoittavat hyvin sen, kuinka tapauksen tosiseikat vaikuttavat olennaisesti luottamuksensuojan saamiseen asianosaisen näkökulmasta. Tästä syystä kaikissa kolmessa tapauksessa päätettiin hieman toisistaan poikkeaviin lopputuloksiin.<sup>103</sup>

Luottamuksensuojaperiaatteen toteutumisen arviointi automaattisessa päätöksenteossa ei todellakaan ole yksinkertainen tehtävä, sillä luottamuksensuojaa koskevan säännöksen soveltamiselle on olemassa tiukat kriteerit.<sup>104</sup> KHO:n ratkaisu 2023:63 osoittaa hyvin, kuinka tulkinnanvaraista ja vaikeasti ennakoitavaa luottamuksensuojan saaminen voi olla siitä huolimatta, että kyseistä periaatetta koskevan sääntelyn yhtenä keskeisenä tavoitteena on verotuksen ennakoitavuuden parantaminen.

---

<sup>101</sup> Oikeusministeriö 2/2020, s. 8.

<sup>102</sup> Knuutinen 2014, s. 824.

<sup>103</sup> Katso tarkemmin KHO 2003:21, KHO 2012:21 ja KHO 2012:74.

<sup>104</sup> Tarkemmin luottamuksensuojan soveltamisedellytyksistä ks. alaluku 2.1.

## 4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa on pyritty kuvaamaan kokonaisvaltaisesti automaattisen päätöksenteon nykytilaa hiljattain tulleiden lainsäädäntömuutosten sekä muun päätöksentekomuotoon liittyvän keskeisen lainsäädännön avulla. Tutkielman alussa automaattisen päätöksenteon osalta vallitsevaa jokseenkin epäselvää oikeustilaa on kuvattu varsin laajasti ja yleisluonteisesti. Vastavasti tutkielman loppupuolella oikeustilan tarkastelu tapahtuu enemmän verotuksen näkökulmasta. Koko tutkielman ajan keskeisenä ohjaavana ja läpileikkaavana periaatteena on toiminut luottamuksensuojaperiaate, jonka toteutuminen ei ole enää itsestäänselvyys nykypäivän lähes automaattisessa julkishallinnossa.

Tutkielman keskiössä on ollut kysymys, millaiset edellytykset automaattista päätöksentekoa koskeva lainsäädäntö asettaa luottamuksensuojaperiaatteen toteutumiselle. Tutkielmassa tehtyjen havaintojen perusteella 1.5.2023 voimaan tullut automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö on vähentänyt päätöksentekomuotoon liittynyttä oikeudellista epävarmuutta. Tämä kyseinen epävarmuus syntyi perustuslakivaliokunnan ja laillisuusvalvojen esittämien kannanottojen seurauksena.<sup>105</sup> Kyseisiä kannanottoja on käsitelty yksityiskohtaisemmin tutkielman pääluvuissa 2 ja 3.

Uusi voimaantullut yleislainsäädäntö tuo mukanaan haasteiden lisäksi myös mahdollisuuksia. Esimerkiksi Verohallinnon näkökulmasta se mahdollistaa nykyisenkaltaisen sääntöperusteisen automaattisen päätöksenteon jatkamisen sekä laajentamisen yhä uusiin asiaryhmiin, kuten auto- ja valmisteverotukseen.<sup>106</sup> Lisäksi yleislainsäädännön mukanaan tuomat vaatimukset automaattisen päätöksentekomenettelyn läpinäkyvyyden lisäämisestä voidaan nähdä hallinnon asiakkaan näkökulmasta myönteisenä asiana.<sup>107</sup> Vastavasti viranomaisen näkökulmasta vaatimukset läpinäkyvyyden lisäämisestä edellyttävät yleensä lisäpanostuksia esimerkiksi asiakasneuvontaan tai tiedottamiseen, mikä voi puolestaan aiheuttaa ylimääräisiä kustannuksia.

Automaattisen päätöksenteon näkökulmasta yhtenä mielenkiintoisena kysymyksenä esiin nousee vielä tekoälyn kasvava rooli, ja sen hyödyntäminen automaatiassa. Tällöin joudutaan pohtimaan laajemmin, voiko tekoäly saada oikeuksia ja tulla velvoitetuksi, eli olla ikään kuin

---

<sup>105</sup> Lisää tästä vallinneesta epävarmuuden tilasta ks. Rabinä 2022, s. 347–353.

<sup>106</sup> Merisalo 2023, s. 346.

<sup>107</sup> Merisalo 2023, s. 346.

itsenäinen oikeussubjekti. Jos näin tapahtuu tulevaisuudessa, herää väistämättä kysymys siitä, pitäisikö tekoälyn käyttö ja sitä koskeva sääntely nähdä aiempaa selkeämmin yhtenä päätöstä tekevänä osapuolena. Viime kädessä jopa ikään kuin omana itsenäisenä virkailijana.

Mikäli edellä esitetty näkökulma alkaa saada laajamittaista kannatusta ja hyväksyntää, tekoälyn hyödyntäminen automaattisessa päätöksenteossa voisi olla yksi tulevaisuuden mahdollinen kehityskulku. Jos näin tapahtuisi, automaattiseen päätöksentekoon liittyvät vastuullisuuskysymykset nousevat uudella tavalla keskiöön, ja edellyttävät lainsäädäntömuutoksia. Tämä puolestaan voisi kuitenkin vähentää viranomaistahojen välistä yhteistyötä ja olla myös haaste päätöksenteon läpinäkyvyydelle, minkä turvaaminen oli uuden lainsäädännön yksi keskeisimpiä tavoitteita.

Tutkielmaa tehdessä haasteeksi nousi useaan otteeseen valitun aiheen ja tarkasteltavan näkökulman haastavuus, sillä automaattista päätöksentekoa koskevia oikeustapauksia valitsemastani näkökulmasta on vielä varsin niukasti saatavilla. Näin ollen toteankin yhtenä tutkimustuloksena, että luottamuksensuojaperiaatteen toteutumista automaattisessa päätöksenteossa pystyy toden teolla perinpohjaisesti arvioimaan paremmin vasta tulevaisuudessa. Päätelmäni perustuu siihen, että oikeuskäytännön niukkuuden vuoksi ja lakimuutosten tuoreuden seurauksena oikeustila on aiheen tiimoilta tällä hetkellä varsin pirstaleinen. Näen, että aiheen jatkotutkiminen olisi varsin hedelmällistä esimerkiksi muutaman vuoden kuluttua, kun vuonna 2023 voimaantulleet lakimuutokset ovat olleet pidempään voimassa. Tällöin niissä olevat mahdolliset ongelmalliset ja tulkinnanvaraiset kohdat ovat ehtineet nousta vielä selkeämmin esiin.

Automaattisen päätöksenteon ja luottamuksensuojaperiaatteen välisestä tematiikasta löytyy tulevaisuudessa lukuisia uusia mielenkiintoisia näkökulmia ja vastakkainasetteluja. Esimerkiksi hyödyllistä voisi olla tehdä eräänlainen kyselytutkimus, jossa selvitetäisiin, kuinka hyvin verovelvolliset tietävät oikeutensa luottamuksensuojaan ja erityisesti siihen vetoamiseen. Lisäksi aihetta voisi tutkia myös esimerkiksi Eurooppa oikeudellisista näkökulmista, sillä eri Euroopan maissa luottamuksensuojasta on säännelty eri tavalla. Tässä tarkastelussa voisi hyödyntää myös esimerkiksi oikeusvertailevaa tutkimusotetta.

