

Hallinnon lainalaisuus ja automatisoitu verohallinto *

Jorma Kuopus

1. HALLINTOAUTOMAATIO JA OIKEUSTIETEELLINEN TUTKIMUS

Hallinto-oikeudellisen tutkimuksen menetelmät ja tutkimuskohde ovat vakiintuneet manuaalisen hallinnon tarpeisiin. Kuitenkin hallinto-oikeudenkin piirissä on ilmennyt tarvetta kehittää hallinto-oikeuden konseptia ja tutkimustapoja. Tällaisia Suomessa esitettyjä uusia tarpeita ovat muun muassa sosiaalivaltiollisen hallinnon palvelujen tarjonta ja oikeusturvan kehittäminen tässä yhteydessä sekä hallintokoneiston selkeän organisoinnin tarve. Uudet vaatimukset kohdistuvat siis niin sanottuun hallinnon *sisäiseen*, aiemmin jopa ei-oikeudellisenä pidettyyn piiriin. Hallintokoneiston käyttämät voimavarat eivät yleensä ole kuuluneet hallinto-oikeuden keskeiseen tutkimusalueeseen, vaan sen ovat muodostaneet hallintopäättösidoonaiset oikeusturvajärjestelyt.

Hallinto-oikeudellinen tutkimus on teknistyvän hallinnon — hallintoautomaation — tutkimuksessakin keskittynyt yksittäisiin hallintopäätöksiin ja yksityisen kansalaisen oikeusturvavaateiden selvittelyyn. Tietotekniikan hallintoon luomien uusien organisaatorakenteiden ja sisäisten yhteistoimintamuotojen tutkimus edellyttää kuitenkin useiden *eri metodien* käyttämistä. Siksi onkin syytä mainita lähiajan ulkomaisesta hallintoautomaation tutkimuksesta saksalaisen *Stefan Kuhlmannin* yhteiskuntatieteellinen väitöskirja »Formalisierung des Handelns öffentlicher Verwaltungen am Beispiel der Interaktionen von Verwaltung und Bürger» (GhK/VerwAut 44/86, Kassel 1986). Kuhlmann on käyttänyt esimerkkeinä teknistyvästä hallinnosta rahamääräisiä suorituksia tuottavaa korkovakuutusta ja palvelusuoritteita ylläpitävää työnvälitystä. Norjalainen oikeusinformatiikan tutkija *Dag Wiese Schartum* on puolestaan valtiotieteeseen painottuvassa väitöskirjassaan »The Introduction of Computers in the Norwegian Local Insurance Offices — Corepoints and Context» (CompLEX 9/87, Oslo 1987) käsitellyt sosiaalivakuutuksen paikallishallinnon teknistymistä.

Hallintoautomaation yhteiskunta- ja oikeus-

vaikutuksia on siis tutkittu paradigmaattisesti varsin laajaspektrisesti. Tosin kaikki uusimmat hallintoautomaatiota sivuavat selvitystyöt eivät varmastikaan ole hallinto-oikeuden metodiikan kannalta puhdaspiirteisiä. Tällainen reaali maailmaa hyvin verifiolva teos on esimerkiksi ruotsalaisen lääninneuvoksen *Hans Folkessonin* vuoden 1988 alussa ilmestynyt teos »Förvaltnings teknik — praktisk handbok i allmän förvaltning, Stockholm 1987». Kun saman kirjan vuoden 1976 painoksen kannessa oli kahden »klemmarin» kuva, on Folkesson nyttemmin esitelty atk:ta olennaisena osana hallintotekniikkaa, kuten julkisuusksymyksiä ja asiakirjatutannon standardointia.

Väitöskirja on ennen kaikkea *opinnäyte*, jonka paikkansapitävyyttä testataan tavallisesti vertaamalla tutkimuksessa käytettyä tutkimusmetodia kunkin oppialan vakiintuneisiin menetelmiin. Omassa väitöskirjatutkimuksessani olen pitänyt tutkimuksen perustana hallinto-oikeudellista oikeussuojajärjestelmää ja hallinto-oikeudellisia oppeja lakisidonnaisesta hallinnosta. Kuitenkin olen sekä hallinto-oikeudellista metodia teknistyvässä hallinnossa testatakseni että oikeus- ja hallintoinformatiikan tarvetta selvittääkseni mennyt hallinto-oikeuden metodiikkaa laajemmalle alueelle. Siihen ovat sisällyneet paitsi vero-oikeus myös oikeusinformatiikan osa-alue informaatio-oikeus. Tutkimukseni metodiikka on siitä syystä luonnehdittavissa niin sanotuksi *vaikutustutkimukseksi*. Tarkoitan sillä tutkimusta, jossa yhteiskunnan tietotekninen kehitys, erityisesti hallintoautomaatio, korreloidaan julkishallinnon normipohjassa ja sitä kautta oikeusturvassa tapahtuneisiin muutoksiin. Lähtökohta ei ole sinänsä vieras oikeusvaltiollisen hallinto-oikeustieteenkään tutkimustarpeille, vaan sosiaalivaltion hallintokoneistossa tapahtunutta muutosta on suositeltu korreloitavaksi oikeusvaltiollisiin oppeihin nähden (mm. Kaarlo Tuori: Oikeustieteen Päivät 1984).

Väitöskirjani pitää siten sisällään synteettisesti monia päällekkäisiä teemoja, joista osa on puhtaasti käytännöllisiä oikeusturva-ongelmia ja osa syvällisiä oikeusajattelun ja tietotekni-

kan käytön välisiä ristiriitoja. Tällaisen tutkimustavan hyödyllisyydestä olen vakuuttunut monien oikeusinformatiikan tutkijoiden (mm. Klaus Grimmer ja Peter Seipel) kanssa käymisissä keskusteluissa. Kun nykyisin tietojärjestelmien kehityksessäkin pyritään niin sanottuihin avoimiin arkkitehtuureihin, olen omassa tutkimuksessani halunnut antaa virikkeitä monien perinteisten oikeustieteen osa-alueiden, kuten hallinto-oikeuden, vero-oikeuden, rikosoikeuden, valtiosääntöoikeuden, yleisen oikeustieteen sekä vahingonkorvausoikeuden kehitykselle. Kysymys ei ole pelkästään joidenkin uusien »atk-oikeudellisten» säännösten tuottamisesta, vaan kunkin perinteisen oikeudenalan metodii-kan ja lähtökohtien uudelleenarvioinnista.

Mielestäni oikeustieteilijöiden ei tulisi tässä yhteiskunnan tietoteknisen murroksen vaiheessa ryhtyä yksioikaisesti puolustamaan oikeustieteen perinteisiä oppituulirajoja. Sen sijaan katsoisin aiheelliseksi perehtyä nopeasti uusiutuvaan tietotekniikkaan ja sen oikeudellisiin implikaatioihin. Vain tätä kautta voidaan arvioida ongelmakeskeisesti oikeusinformatiikankin metodiikkaa ja koko tutkimusalueen tarpeellisuutta pitkällä tähtäimellä.

2. HALLINNON PALVELUKULTTUURI JA OIKEUSTURVAN KEHITTÄMINEN

Vaikka julkishallinto teknistyykin yhä voimakkaammin, pyritään siinä kaikesta huolimatta yksilölliseen ja kansalaiskeskeiseen palveluun. Tavoitteet joustavan niin sanotun palvelukulttuurin luomiseksi heijastuvat myös tapaan rakentaa oikeusturvakeinoja, kuten esimerkiksi oikaisukeinojen käytön lisääntymiseen. Teknistyvä massahallinto tietokantoineen, tiedonsiirtoyhteyksineen sekä summaarisine menettelyineen näyttää kuitenkin *hallintopolitiikan* kannalta osittain näiden tavoitteiden vastaiselta. Uudet tieto- ja hallintotekniikat vaikuttavat kuitenkin *sekä* hallinnon ohjausnormeihin että hallintokoneiston tapaan kerätä oikeudelliselle ratkaisutoiminnalle relevantteja faktoja. Muutosta olen luonnehtinut tutkimuksessani *massahallintokehitykseksi*.

Tutkimuksessani olen esittänyt eräiden vaikiintuneen hallintopäätössiidonaisen, kansalaisaloitteisen oikeusturvan perusrakenteiden uudistamista ja oikeusturva-ajattelun nivomista osaksi hallintotoimintaa. Säädöstämistä kaipaivat varsinkin tietokantojen virheiden oikaiseminen kattavasti useiden viranomaisten tie-

dostoihin ja verotuksen osalta veronmaksajien niin sanotun asiamiesjärjestelmän kehittäminen. Verohallinnon lautakuntatoimikunta katsoi aikanaan (KM 1984: 28, s. 119—120), ettei asia-miehiä voida kaikille veronmaksajille palkata. Omasta puolestani olenkin katsonut, että veronmaksajien edut voitaisiin ottaa huomioon verohallinnon sisäisen asiamiesjärjestelmän avulla, joka Yhdysvaltojen tapaan keskittyisi yksittäisten verotustapausten asemesta muun muassa verohallinnon rakenteellisiin tietojenkäsittelyn ongelmiin. Tämä ehdotukseni perustuu ajatukselle, ettei hallinnon palvelukyvyyn ja kansalaisläheisyyden vaatimuksia voida taata muutoin kuin *hallinnonsisäisellä* jatkuvalla seurannalla. Vaikka tällaisen järjestelmän vakiintuminen saattaisi kohdata aluksi ennakolluuloja ja vaatia aikaa, tuottaisi se kuitenkin aikaa myöten etuja itse hallintokoneistollekin.

3. HALLINTO-OIKEUDELLINEN TARKISTUSLISTA ATK-JÄRJESTELMIÄ KEHITETTÄESSÄ

Eräänä tutkimukseni keskeisenä teemana ovat olleet hallintoautomaatiolle asetettavat oikeudelliset *reunaehdot*. On mielenkiintoista havaita, että myös tietojenkäsittelyopin, erityisesti tietojärjestelmä-tieteen alueella sama asia on ollut esillä. Jyväskylän yliopiston tietojenkäsittelyopin professori *Kalle Lyytinen* on vuonna 1986 omassa väitöskirjassaan (Information systems development as social action: Framework and critical implications, Jyväskylä 1986, s. 305) puuttanut asiaan. Lyytisen mukaan »tietojärjestelmäkehitys ei voi jättää tarkastelun ulkopuolelle muutoksen kohteena olevien kohdejärjestelmien normatiivisia tai kommunikatiivisia piirteitä. Jos näin tehdään, on hyvin todennäköistä, että järjestelmien kehittäminen ja käyttö kohtaa vaikeuksia».

Tämä sama näkökanta on otettava huomioon hallinto-oikeudelliseen normijärjestelmään nähdessä. Niinpä *Ruotsin valtiokonttori* on alkuvuodesta 1988 julkaissut pienen kirjusen, jonka nimenä on »ADB och förvaltningsjuridik» (Statskontoret 1987: 54, Stockholm 1987). Tässä ohjeessa on käsitelty muun muassa julkishallinnon tietotekniikan vaikutusta hallintomenettelylakiin, hallinnon julkisuusperiaatteen toteuttamiseen, julkisuuslainsäädäntöön (sektesslagstiftningen), tietosuojaan (datalagen) sekä yksilöisen kansalaisen asemaan. Hallinnon julkisuusperiaatteen toteuttaminen on Ruotsis-

sa jo historiallisistakin syistä johtuen — vuoden 1809 perustuslaeista saakka — varsin tärkeällä sijalla. Samalla on käsitelty eri tahoilla olevia koulutustarpeita teknistyvässä hallinnossa. Valtiokonttori on julkaisuun liitettyssä muistiossa 1987-10-21 (Bilaga 4) esittänyt *hallinto-oikeudellisen tarkistuslistan*, jota olisi seurattava hallintoautomaatiota kehitettäessä. Tämän listan mukaan olisi otettava huomioon seuraavaa:

- *Säädöstasolla*: painovapauslainsäädäntö julkisista asiakirjoista (TF 2 luku), sekretess-lagen (15 luku, 1981: 100), datalagen (1973: 223) sekä hallintomenettelylaki (1986: 289)
- *lisäksi* ovat merkittävät seuraavat seikat:
 - 1) viranomaisten keräämän informaation säädökselliset hyödyntämisrajoitukset,
 - 2) päätekyttöön liittyvät dokumentaatiotarpeet,
 - 3) »tietokoneistettujen» hallintopäätösten ymmärrettävyys,
 - 4) päätöksentekojärjestelmien rakenteiden ja vastuiden selkeys,
 - 5) otteiden saaminen atk-informaatiosta,
 - 6) vaivaton asiakaspäätteiden käyttö (tillgänglighetsprincipen),
 - 7) hallinnon julkisuusperiaatteen toteutuminen,
 - 8) rutiinipäätösten ja -toimenpiteiden sallittavuus,
 - 9) atk-ohjelmiin sisältyvien rutiinien merkitys,
 - 10) asiakirjakäsittelyn merkitys viranomaisten välisessä tietoliikenteessä,
 - 11) asiakaspäätteiden tarpeellisuus,
 - 12) tietojenkäsittelyn vastuuhenkilöiden organisointi,
 - 13) atk-tallenteiden luokitus asiakirjoina,
 - 14) yleisön tietotarpeet,
 - 15) tietoturvan järjestäminen atk-verkoissa,
 - 16) tietosuojaviranomaisilta saatava ohjaus,
 - 17) atk-järjestelmien dokumentointi sekä
 - 18) valtiokonttorin ohjaava rooli.

Tutkimustulosteni perusteella olisi Suomesa kehitettävä seuraavia *hallinto- ja valtiosääntöoikeudellisia järjestelyjä*:

- *valtiosääntöoikeus*: HM 93 §:n soveltamiseksi tarvittava selkeä atk-toiminnan vastuuorganisaatio (mm. ohjelmadokumentaatio) ja tietojärjestelmien käyttöoikeudet (mm. verotarkastajien oikeus käyttää tekijänoikeuden suojaamia lisensoituja tietokoneohjelmia);
- *veronormit*: asiantuntemuksen painottuminen lainvalmistelussa, säännösten tulkin-

nan delegointi ja ohjelmointi laintulkintana hallinnon *julkisuusperiaatteen* toteuttaminen: verotusrekisterit ja niihin sisältyvien virheiden kattava oikaiseminen; sekä *hallintopäätöksen* muoto ja sisältö: päätöksen perusteleva, allekirjoitus sekä päätöksentekijän yksilöinti

On luonnollista, ettei näitä tavoitteita voida saavuttaa ilman lakimiesten myötävaikutusta ja asiantuntemusta. Vastaaviin seikkoihin tulisi kiinnittää huomiota Suomessakin tietojärjestelmiä perustettaessa ja nykyisin niin ajankohtaista tietohallintoa suunniteltaessa. Oikeustieteen on kuitenkin syytä kriittisesti suhtautua mahdollisuuksiinsa teknistyvän hallintokoneiston normiperusteisessa ohjauksessa. Vain hallintokoneiston tuotosten — yleensä hallintopäätösten — laillisuutta tutkimalla ei voida selvittää päätösten rakenteiden tai laajemmin koko hallintokoneiston teknistymisen aiheuttamia muutoksia. Massahallinnon oikeudellinen ohjaus ja sen merkityksen ilmeinen kaventuminen kaipaavat joka tapauksessa uudelleenarviointeja.

LIITE. Tiivistelmä. *Tutkimuksen tarkoituksena* oli selvittää hallinnon lainalaisuuden merkitystä teknistyvässä valtionhallinnossa. Hallinnon lainalaisuus on Suomen hallinto-oikeuden teorian ja hallintokäytännön keskeinen käsite. Sen varaan on puolestaan rakennettu monet oikeusturvajärjestelyt, kuten hallintopäätösten laillisuus ja hallinnon yleinen laillisuusvalvonta. Esimerkkialueena teknistyvästä massahallinnosta on käytetty verohallintoa, jonka toimintakoskee monia kansalaisia.

Tutkimusmenetelmänä on ollut selvittää verotuksen teknistymisen vaikutuksia Suomen sekä valittujen vertailumaiden — Ruotsin, Saksan liittotasavaljan ja Yhdysvaltojen — verohallinnoissa ja niiden toiminnan normiperustassa. Siten tutkimus koskee hallinto-oikeustieteen lisäksi vero-oikeutta ja oikeustieteen uusinta lohkoa, informaatio-oikeutta. Tutkimusta voidaankin pitää Suomen ensimmäisenä informaatio-oikeuden alan väitöskirjana.

Ulkomailla oikeusinformatiikkaa ja informaatio-oikeutta on tutkittu ja kehitetty jo 1960-luvulta lähtien. Kuitenkin tämän alan opetus ja tutkimus on Suomessa järjestetty toistaiseksi puutteellisesti, vaikkakin kaikissa kolmessa oikeustieteellisessä tiedekunnassamme annetaan oikeusinformatiikan alkeisopetusta. Tietotekniikan oikeudellisten vaikutusten *tutkimusta varten* olisi varattava tarpeelliset ja riittävät *resurssit*.

Tutkimustulokset osoittavat muun muassa, että verohallinnon jo 1950-luvun lopulta saakka yhä laajemmin käyttämällä tietotekniikalla on ollut vaikutuksensa myös verolakeihin, hallinnon sisäisiin ohjeisiin sekä muihin veronormeihin. Tutkimus antaa viitteitä myös siitä, että verotuksen atk-tekniikka on väliillisesti muovannut veropoliittisiakin arvoja. Lisäksi hallinnon

oikeussuojajärjestelmä on eräissä joutunut sopeutumaan tietoteknisiin reunaehtoihin. Verotuksen tekniikka näyttää kehittyvän muun muassa kohti tekoälyn ja asiantuntijajärjestelmien käyttöä, mistä saattaa aiheutua uusia oikeus- ja vastuuongelmia veronmaksajiin nähden. Tutkimuksessa on päädytty suosittamaan verotuksen rekistereiden, lomakkeiden käytön, teknistyvän hallintomenettelyn ja veronmaksajien asiamiesjärjestelmän sääntelyn kehittämistä.

Vain siten ja lakimiesten atk-tietämystä lisäämällä voidaan taata tietotekniikan tasapainoinen ja oikeudellisin keinoin hallittava hyödyntäminen. Lainsäädäntö ei kuitenkaan yksin voi ratkaista teknistyvän julkisen hallinnon ongelmia.

* Lectio praecursoria, Helsingin yliopisto 14. 5. 1988. Nimeltään otsikkoa vastaava väitöskirja julk. Lakimiesliiton Kustannus, Jyväskylä 1988.