

Asia: VN/486/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

HUOM! Tämä lausunto korvaa EK:n 27.7.2022 lausuntopalvelussa antaman lausunnon.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausuntoa otsikkoasiassa. EK kiittää lausuntopyynnöstä.

Lausuntonamme esitämme seuraavaa.

Lakiesitysluonnoksen tavoitteista

Lakiesitysluonnoksen, jäljempänä luonnos, julkilausuttuna tavoitteena on mahdollistaa Verohallinnon automaattinen päätöksenteko seuraamusten määräämisessä, oikaisuvaatimusten käsittelyssä ja eräissä muissa asioissa, joissa se ei olisi sallittua hallintolakiin ehdotetun, ei vielä voimassa olevan sääntelyn mukaan. Tarkoituksena on myös yhtenäistää Verohallinnon menettelyrekisteröintiä ja verokausia koskevien päätösten antamisessa.

Tullin osalta tavoitteeksi lausutaan oikaisuvaatimuksia koskevan automaattisen päätöksenteon mahdollistaminen. Liikenne- ja viestintäviraston osalta ilmoitettu tavoite on seuraamusten

määräämistä koskeva automaattinen päätöksenteko. Lisäksi esityksen tavoitteena on lisätä verovelvollisen oikeusturvaa oma-aloitteisten verojen myöhästymismaksun määräämismenettelyssä.

EK pitää luonnoksen tavoitteita valtaosin oikeina. Julkisen hallinnon tehokkuuden lisääminen ja verovelvollisten oikeusturvan parantaminen ovat tavoitteina kannatettavia sekä julkisen taloudenpidon että elinkeinoelämän yleisen edun kannalta.

Esitysluonnokseen sisältyy kuitenkin muutamia lakitekniisiä ja muita huomioitavia seikkoja, jotka lainvalmistelussa kannattaa oikaista ja korjata paitsi hyvän lainvalmistelutavan vuoksi, myös suoraan hallitusohjelmasta johtuvista syistä.

Yleisiä huomioita

EK on aiemmin lausunut niistä ongelmista, joita erityisesti tiedonhallintalakiin kaavailtuihin ehdotuksiin liittyy. Samat ongelmat koskevat ainakin osin myös verotuspäätösten automatisointia.

Eryteisesti tiedonhallintalakiin valmisteltujen säädösehdotusten negatiiviset vaikutukset julkishallinnon sekä julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten automatisaation käytölle olisivat merkittävät ja perusteettomat. Säädökset nostaisivat järjestelmähankkeiden hintaa sekä käyttöönottokustannuksia ja tekisivät automatisoinnin toteuttamisesta hankalaa. Sääntelyllä suljetaan mahdollisuuksia uusien tehtävien automatisoinnilta, kun taas automatisoinnissa jo edenneille viranomaisille pyritään mahdollistamaan edes nykyisen toiminnan jatkuminen. Ratkaisu ei ole perusteltu eikä sen tavoitetaso ole oikea.

Lisäksi sääntelyyn sisältyvä automaation ennakkotarkastus tulee todennäköisesti ruuhkautumaan ja siten hidastamaan tehtävien automatisointia. Olisikin perustellumpaa, että automatisointia tarkasteltaisiin ainoastaan jälkikäteisvalvonnassa.

On tärkeää, että Verohallinto voi säilyttää pitkälle nykyiset automaattiseen päätöksentekoon liittyvät käytännöt. Näin näyttäisi pitkälti tapahtuvan. Verotuksessa automatisaation hyödyt ulottuvat sekä Verohallintoon että yrityksille mahdollistaen molemmissa päässä aika- ja kustannussäästöjä. Tämän vuoksi automaation nykyisen tason säilyttäminen ja sen tason lisääminen on kannatettavaa.

Verotusmenettelylain 26 f § - Poikkeussäännös vs. pääsääntö

Luonnoksessa ehdotetaan poikkeussäännöstä hallintolain 53 e §:n 4 momentin säädökseen. Hallintolain sanottu pykälä ei ole voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on esittänyt lausunnossaan 6.5.2022 kriittisiä huomiota automaattisesti ratkaistavien asioiden käyttöalasta ja rajauksesta (53 e §:n 2–4 momentti).

Kun hallintolain säädösluonnos on tarkoitettu pääsäännöksi, ei edus-ta parasta lainvalmistelukäytäntöä esittää verotusmenettelystä annettuun lakiin uutta 26 f §:ä, jossa poiketaan hallintolain pääsäännöstä ennen kuin pääsääntö on edes voimassa. Ongelma koskee luonnoksessa muitakin lakiehdotuksia (esimerkiksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain 9 a §).

Verotusmenettelylain 26 f § vs. 26 e §

Verotuksessa noudatettavista yleisistä säädöksistä annetut lainkohdat sisältyvät verotusmenettelylain 4 luvun 26–33 §:iin.

Voimassa olevan verotusmenettelylain 26 e § on otsikoitu ”Muita yleisiä säännöksiä”. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi 26 f §, joka on otsikoitu ”Asian automaattinen ratkaisu”.

Lakiteknisesti luontevampi ratkaisu on, jos automaattisesta ratkaisusta annettu säädös edeltää aakkosnumeerisessa järjestyksessä ”Muita yleisiä säännöksiä.” EK ehdottaa, että luonnoksen pykälä 26 f § muutetaan 26 e §:ksi ja nykyinen 26 e § vastaavasti 26 f §:ksi.

OVML 7 § - muutostarpeen esiin nosto

OVML 7 §:n 1 momentin mukaan ”Verohallinnon on ennen verovelvollisen vahingoksi tapahtuvaa veron määräämistä varattava verovelvolliselle tilaisuus selvityksen antamiseen, jos veroa määrättäessä olennaisesti poiketaan verovelvollisen antamista tiedoista”. OVML 7 §:ssä ei viitata erikseen veronkorotuksiin tai muihin 7 luvussa säädettyihin seuraamusmaksuihin eli myöhästymismaksuihin tai laiminlyöntimaksuun.

Esitysluonnoksen mukaan OVML 35 §:än sisällytetään viittaus OVML 7 §:ään seuraavalla tavalla: ”Verovelvolliselle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen 7 §:ssä säädetyllä tavalla ennen myöhästymismaksun määräämistä, ellei verovelvollisen kuuleminen ennen myöhästymismaksun määräämistä ole ilmeisen tarpeetonta. Jos myöhästymismaksua määrätään enintään 200 euroa, on tilaisuus selvityksen antamiseen varattava vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen.”

Tällä hetkellä OVML 7 luku, joka sisältää seuraamusmaksuja koskevat säännökset, ei sisällä miltään osin viittausta OVML 7 §:ään koskien verovelvollisen kuulemista eikä OVML 7 § viittausta OVML 7 luvun seuraamusmaksuihin.

EK ehdottaa, että OVML 7 §:n sanamuotoa selkeytetään siten, että tekstiin lisätään viittaus OVML 7 luvun seuraamusmaksuihin. Tämä tekisi laista helpommin luettavan ja kaikille ymmärrettävän. Näin voitaisiin myös lain tasolla saada yksiselitteisyys siitä, että Verohallinnon on kuultava yrityksiä kaikista laiminlyöntimaksuista pl. erikseen nyt OVML 35 §:ssä mainitut alle 200 euron myöhästymismaksut. Tämä voitaisiin toteuttaa muuttamalla OVML 7 §:n 1 momenttia esimerkiksi seuraavasti (muutos alleviivattuna):

”Verohallinnon on ennen verovelvollisen vahingoksi tapahtuvaa veron määräämistä tai verovelvolliselle määrättäviä tämän lain 7 luvussa tarkoitettuja seuraamusmaksuja OVML 35 §:n 1 momentissa mainittua poikkeusta lukuun ottamatta varattava verovelvolliselle tilaisuus selvityksen antamiseen, jos veroa määrättäessä olennaisesti poiketaan verovelvollisen antamista tiedoista tai verovelvolliselle määrätään seuraamusmaksuja.”

Tämä selkeyttäisi myös sen, että yritystä on aina kuultava esimerkiksi yhteenvetoilmoituksen laiminlyönnistä määrättävästä veronkorotuksesta 200 euroa (OVML 38 §:n 6 momentti) ennen tämän sanktion määräämistä. Yrityksille ei ole aina selvää, onko esimerkkinä oleva yhteenvetoilmoituksen laiminlyönnistä määrättävä maksu laissa tarkoitettu veronkorotus, myöhästymismaksu vai seuraamusmaksu. Nimestään huolimatta yritykselle kyseinen maksu on sanktio.

OVML 35 §:n muutos – myöhästymismaksujen määräämättä jättämisen mahdollistaminen

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyä koskevan lain myöhästymismaksuja koskevan 35 §:n säännöksen 2 momentin muutos on toivottu ja perusteltu. On hyvä, että myöhästymismaksut jätetään määräämättä samoilla perusteilla kuin mitä perustuslakivaliokunta on jo aiemmin

tuloverorekisteri-ilmoitusten myöhästyminen todennut. Tähän saakka muutoksenhaun onnistuminen esimerkiksi arvonnäveroilmoituksesta määrättyissä myöhästymismaksuissa on ollut mahdollista vain tilanteissa, jossa yleisessä tietoverkossa tai Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa on ollut toimintahäiriö. Käytännössä tämä äärimmäisen kapea hyväksymisperuste on tehnyt sen, etteivät myöhästymismaksut ole tosiasiallisesti olleet muutoksenhakukelpoisia.

EK kannattaa, että myöhästymismaksut voidaan jättää määräämättä, kun kyseessä on erityinen syy. EK:n käsityksen mukaan nyt esitetty muutos on omiaan selkeyttämään ja mahdollistamaan tosiasiallinen muutoksenhaku myös myöhästymismaksujen osalta.

OVML 35 §:n muutos – myöhästymismaksuista kuuleminen ja 200 euron raja

esityksen mukaan esityksen mukaan OVML:n 35 §:n säännökseen otettaisiin myöhästymismaksuista kuulemiseen 200 euron raja, jonka ylittävistä myöhästymismaksuista kuullaan yritystä ennen maksun määräämistä. Ehdotettu 35 §:n säännös viittaa OVML 7 §:ään, jossa määrätään verovelvollisen kuulemisesta. EK kannattaa ehdotusta.

OVML 38 § - pätevä syy tai muu erityinen syy

esitysluonnoksessa on ehdotettu, että OVML 35 §:n sanamuotoa myöhästymismaksujen määräämisestä seuraavasti: ”Myöhästymismaksu jätetään määräämättä, jos ilmoituksen antaminen on viivästynyt verovelvollisesta riippumattomasta syystä tai laiminlyönnille on pätevä syy tai muu erityinen syy”.

Sivulla 34 esitysluonnoksessa OVML 35 §:n muutoksesta on kirjoitettu seuraavasti: ”Pätevänä syynä pidettäisiin taas muun muassa sairas-tumista tai ylivoimaista estettä. Ilmoittamisvelvollisuus tulisi kuitenkin täyttää mahdollisimman nopeasti esteen lakattua, jotta myöhästymismaksu voitaisiin jättää määräämättä. Muuna erityisenä syynä voitaisiin pitää esimerkiksi verovelvollisen vahingossa tekemää lasku-, kirjoitus- tai ilmaisuerehdystä.”

Tällä hetkellä OVML 37 §:n 2 momentissa veronkorotusten osalta säädetään seuraavasti: ”Veronkorotus jätetään määräämättä, jos laimin-lyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy

tai jos veronkorotuksen määrääminen olisi 38 §:n 4 momentissa tarkoitettussa tilanteessa olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta.”

EK:n käsityksen mukaan esitysluonnoksen 35 §:n pätevänä syynä tai erityisenä syynä käytettävät perustelut tulisi laajentaa koskemaan myös OVML 37-38 §:ssä säädettyä veronkorotusta. Tämän vuoksi EK ehdottaa, että tässä samassa yhteydessä OVML 37 §:n 2 momentin säännöstä muutetaan sisällyttämällä siihen myös ”muu erityinen syy”.

EK ehdottaa, että nyt OVML 35 §:n kohdalla olevat sivulla 34 löytyvät perusteet laajennetaan koskemaan myös OVML 37-38 §:n veronkorotusta.

Tämän lisäksi OVML 37-38 §:n veronkorotuksen osalta tulisi lisätä mahdollisuus olla määräämättä veronkorotuksia, jos verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä. Arvonlisäverotuksessa uuden veroilmoituksen antamisen menettelyyn siirryttiin OVML:n soveltamiseen siirryttäessä. Tämä menettely on verovelvollisille kohtuuton tilanteissa, joissa on kyse esimerkiksi jälkikäteisistä korjauksista aidosti tulkinallisissa tilanteissa. Näissä tilanteissa verovelvollisen ja Verohallinnon erimielisyystilanteessa verovelvolliselle määrätään automaattisesti veronkorotus. Muutoksia on pystyttävä tekemään koko tarkasteluajanjakson ajan ilman sanktioiden pelkoa.

EK:n näkemyksen mukaan OMVL tulisi korjata myös tältä osin ja säädettävä, ettei oikaisuilmoituksella olevasta virheestä voida määrätä veronkorotusta, kun verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä. Veronkorotus on luonteeltaan sanktio. Verovelvollisella tulee olla mahdollisuus puolustaa oikeuksiaan ja korjata tekemänsä virhe myös omaksi edukseen ilman riskiä rangaistuksesta. Muutos voidaan toteuttaa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 38 §:ään lisäämällä momentti, jonka mukaan veronkorotusta ei määrätä, jos verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä. EK:n näkemyksen mukaan tämä olisi hyvä ottaa osaksi lainsäädäntömuutospakettia.

EK:n ehdotuksen mukaan OVML 37 §:n 2 momentin säännös kuuluisi tämän jälkeen seuraavasti (muutos alleviivattuna): ”Veronkorotus jätetään määräämättä, jos laiminlyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy tai muu erityinen syy, verovelvollinen on toiminut vilpittömällä mielellä tai jos veronkorotuksen määrääminen olisi 38 §:n 4 momentissa tarkoitettussa tilanteessa olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta.”

OVML 52 §:n muutos – rekisteröinnistä suoraan päätös

EK kannattaa muutosta, jonka myötä rekisteröinnistä annetaan yritykselle suoraan päätös, eikä ilmoitusta, josta on erikseen haettava muutoksenhakukelpoinen päätös. Tämä vähentää työmäärää sekä yritysten että Verohallinnon päässä ja on omiaan selkeyttämään oikeustilaa.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Penna Urrila

Johtaja

Ruohola Tiina

Elinkeinoelämän keskusliitto EK - Talous ja verotus / Anita Isomaa ja Tiina

Ruohola