

Lausunto

29.07.2022

Asia: VN/486/2022

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisessä työnjaossa verotus- ja tulliasiat kuuluvat apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinille.

Vastauksena lausuntopyyntöön esitän lausuntonani kohteliaimmin seuraavan.

Arvioin 20.11.2019 antamassani päätöksessä EOAK/3379/2018 Verohallinnon automatisoitua päätöksentekomenettelyä ja totesin tuolloin, että automatisoitua päätöksentekoa koskevat sääntelytarpeet olisi julkishallinnossa yleisemminkin selvitettävä viipymättä.

Pidin valitettavana, että automatisoitu hallinto- ja päätöksentekomenettely oli Verohallinnossa otettu laajasti käyttöön ilman asianmukaista selvitystä ja arviota siitä, tulisiko asiasta säätää lailla, jossa olisi otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetut avoimet ja selvitettävät seikat. Perustuslakivaliokunnan arvioon tukeutuen katsoin päätöksessäni, että Verohallinnon automatisoitu verotus- ja päätöksentekomenettely on lainvastainen, koska se ei perustu asianmukaiseen ja täsmälliseen lainsäätelyyn, jossa olisi otettu huomioon hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä virkavastuun asianmukainen toteutuminen. Lisäksi kiinnitin huomiota siihen, että automatisoidulla verotuksen päätöksenteolla on verovelvollisiin kohdistuvia yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamia oikeusvaikutuksia tai muita vastaavia merkittäviä vaikutuksia. Siten myös tietosuoja-asetuksen vaatimukset tulee ottaa huomioon automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeita selvitettäessä. Totesin, että automatisoidun päätöksenteon sääntelytarpeet tulee selvittää viipymättä ja ratkaisuni jälkeen lainvalmisteluun onkin ryhdytty ripeästi.

Tässä lausunnossa en toista edellä mainitussa päätöksessäni tai lausumassani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (EOAK/2049/2022) esille nostamiani asioita.

Aluksi

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 81 §:n mukaan verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuudesta ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt perustuslain 21 ja 81 §:n 1 momentin näkökulmasta huomiota siihen, ettei verotuksen kaltaisessa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai verovelvollisen oikeusturvaa.¹

Esityksessä ehdotetaan, että verotuslainsäädännön mukaiset rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset voitaisiin määrätä automaattisesti tiettyjen edellytysten täytyessä. Verohallinnon toimivaltaan kuuluvien verojen osalta sääntely koskisi verotusmenettelylain, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain ja eräiden muiden verolakien perusteella määrättäviä myöhästymismaksuja, veronkorotuksia ja laiminlyöntimaksuja. Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaan kuuluvien verojen osalta sääntely koskisi ajoneuvoverolain perusteella määrättävää lisäveroa.²

Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Lisäksi valiokunta on todennut, että laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.³ Vaikka tätä asiaa on käsitelty enemmän automaattisen päätöksenteon yleislain hallituksen esitysluonnoksessa⁴, on nämä perustuslain vaatimukset toteutettava myös tässä nyt tarkasteltavana olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota myös yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämistä suojakeinoista säätämiseen, vaikka tältä osin kyse onkin pääasiassa automaattisen päätöksenteon yleislain hallituksen esitysluonnokseen liittyvästä asiasta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poikkeus hallintolakiin ehdotetusta kiellosta ratkaista oikaisuvaatimus automaattisesti. Poikkeus koskisi tilanteita, joissa verovelvollisen vaatimus hyväksyttäisiin, päätös kumottaisiin oikaisuvaatimuksen johdosta ja verotus toimitettaisiin uudelleen tai verovelvollisen oikaisuvaatimuksen johdosta tehtäisiin täydentävä verotuspäätös. Säännöksen nojalla sellaiset oikaisuvaatimusasiat, joiden ratkaiseminen ei edellytä tapauskohtaista harkintaa, voitaisiin ratkaista automaattisesti. Tullissa poikkeus koskisi vastaavasti tilannetta, jossa tullivelallisen, ilmoittajan tai muun Tullin asiakkaan oikaisuvaatimus hyväksyttäisiin.

Tämä oikaisuvaatimusvaiheen automatisointi voisi johtaa tilanteeseen, jossa verovelvollisella ei olisi lainkaan oikeutta vaatia ihmisen osallistumista päätöksentekoon, mikäli myös oikaisuvaatimuksen kohteena oleva asia päätös olisi tehty automaatiolla. Nähdäkseni tällaista yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt edellytykset sivuuttavaa kansallista erityislakia ei tulisi säätää. Ei, vaikka hyväksyttäisiin automaattisen päätöksenteon yleislakiehdotuksen (ehdotettu hallintolain 53 f §) mukainen oikaisuvaatimus yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset täyttäväksi oikeussuojakeinoksi vaatia ihmisen osallistumista käsittelyyn. Toki tietosuojavaltuutetun tavoin (lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi, 2792/91/22, 9.5.2022) voidaan esittää perusteltuja epäilyksiä siitä, täyttääkö oikaisuvaatimus ylipäättään tuota edellytystä, sillä tiedot on jo käsitelty rekisteröidyn saadessa mahdollisuuden esittää, että luonnollinen henkilö käsittelee tiedot. En ole vakuuttunut siitä, että heikennykset rekisteröidyn oikeuksiin tästä oikeussuojakeinosta täyttävät tietosuoja-asetuksen mukaiset edellytykset rekisteröidyn oikeuksista.

Esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Ehdotetuilla muutoksilla poikettaisiin eräiltä osin hallintolakiin ehdotetusta automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa koskevasta yleissääntelystä. Automaattinen ratkaiseminen olisi mahdollista vain silloin, kun hallintolaissa säädettäväksi ehdotetut yleiset edellytykset asian automaattiselle ratkaisemiselle täyttyvät. Esityksen tavoitteena on muun muassa mahdollistaa Verohallinnon automaattinen päätöksenteko seuraamusten määräämisessä, oikaisuvaatimusten käsittelyssä ja eräissä muissa asioissa, joissa se ei olisi sallittua hallintolakiin ehdotetun sääntelyn perusteella. Tavoitteena on myös Tullin osalta mahdollistaa oikaisuvaatimuksia koskeva automaattinen päätöksenteko ja Liikenne- ja viestintäviraston osalta seuraamusten määräämistä koskeva automaattinen päätöksenteko.

Minulla ei ole ollut mahdollisuutta arvioida ehdotusluonnosta siinä määrin perusteellisesti, että voisin ottaa kantaa siihen, täyttyvätkö perustuslaissa asetetut hyvän hallinnon ja oikeusturvan vaatimukset kaikilta osin ehdotuksen mukaisissa automaattisen päätöksenteon tilanteissa.

Automaattisen päätöksenteon käyttöön ottaminen edellyttää kuitenkin lailla säätämistä. Jos perustuslain vaatimukset täyttyvät, en näe estettä sille, että laissa säädetään Verohallinnon automaattisesta päätöksenteosta seuraamusten määräämisessä ja oikaisuvaatimusten käsittelystä, Tullin osalta oikaisuvaatimusten käsittelystä automaattisessa päätöksenteossa sekä liikenne- ja viestintäviraston osalta seuraamusten määräämisestä automaattisessa päätöksenteossa. Esimerkkinä voidaan mainita, että hyvän hallinnon vaatimukset ja verovelvollisen oikeusturva eivät vaarannu sellaisissa päätöksissä, joissa verovelvollisen oikaisuvaatimus hyväksytään.

Lailla säätämisen vaatimus

Nyt kyseessä olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetuilla muutoksilla poikettaisiin eräiltä osin hallintolakiin ehdotetusta automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa koskevasta yleislain sääntelystä. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa Verohallinnon automaattinen päätöksenteko eräissä yksilöidyissä tilanteissa. Yksi näistä esitetyistä tilanteista on veron täytäntöönpanon keskeyttämisasian ratkaiseminen automaattisesti. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi veronkantolakiin muutosta, joka mahdollistaa sen, että veron täytäntöönpanon keskeyttämisasia voitaisiin ratkaista automaattisesti sen estämättä, että luonnollinen henkilö ei voi vaatia ratkaisuun oikaisua. Säännöksellä poikettaisiin hallintolakiin ehdotetusta oikeussuojaedellytyksestä ja sen perusteella Verohallinto voisi ratkaista asian automaattisesti myös silloin, kun luonnollisen henkilön hakemusta ei hyväksytä. Hakemuksen hylkäämistä on luonnoksessa⁵ perusteltu seuraavasti:

"Hakemuksen hylkääminen automaatiassa voisi tulla kyseeseen selvissä tapauksissa, joissa verovelvollisella ei ole oikeus-suojan tarvetta, kuten silloin, kun vero, jonka täytäntöönpanolle keskeytystä haetaan, on jo maksettu tai jos verovelvollisella ei ole vireillä kyseistä veroa koskevaa oikaisuvaatimusta."

Totean, että asiasta tulisi säätää täsmällisesti laissa, minkä vuoksi perusteluissa todettu tulisi sisällyttää säännökseen. Säännöksessä tulisi yksiselitteisesti luetella ne tilanteet, joissa automaatiota on sallittua käyttää. Riittävää ei ole esimerkkien esittäminen perustelutekstissä.

Yleislakia koskevassa luonnoksessa on vastaava rakenne kuin nyt puheena olevassa luonnoksessa eli viranomaisen voi harkita suhteellisen väljissä puitteissa tarkoituksenmukaista soveltamislinjaa, eikä kaikkia soveltamistilanteita ole kirjoitettu pykäliin. Koska kyseessä on poikkeus yleislaista ja erityisesti, koska kyse tässä on täytäntöönpanon keskeytyshakemuksen hylkääminen, tulee edellyttää, että laissa luetellaan kaikki ne tilanteet, joissa hylkääminen automaatiassa voi tulla kysymykseen. Automaattisen päätöksenteon alue ei voi jäädä määriteltäväksi viranomaisen ohjeissa vaan siitä tulee säätää yksiselitteisesti laissa. Totean, että esitysluonnoksen arviointikin on haastavaa ilman tietoa kaikista soveltamistilanteista.

Vastaavanlainen tilanne on rangaistusluonteisten seuraamusten osalta. Esityksessä ehdotetaan, että verotuslainsäädännön mukaiset rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset voitaisiin määrätä automaattisesti tiettyjen edellytysten täytyessä. Ehdotetulla sääntelyllä poikettaisiin hallintolakiin ehdotetusta säännöksestä, jonka mukaan automaattisesti ei voida ratkaista rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä. Ehdotuksen mukaan seuraamus voitaisiin määrätä automaattisesti niissä tapauksissa, joissa hallintolaissa säädettyt yleiset edellytykset asian automaattiselle ratkaisemiselle täyttyvät. Seuraamuksen määrääminen automaattisesti edellyttäisi myös, että viranomainen on tehnyt siitä toimintaprosessista, jossa seuraamus määrätään, tiedonhallintalakiin ehdotetun sääntelyn mukaisen käyttöönottopäätöksen, josta ilmenevät prosessin käyttöönoton edellytykset ja sovelletut säännökset. Esityksen mukaan viranomaisen olisi siten etukäteen harkittava missä tilanteissa seuraamuksen määrääminen voidaan automatisoida niin, että tuloksena on lain mukainen ratkaisu. Seuraamus voitaisiin määrätä automaattisesti, jos sen perusteena olevan laiminlyönnin toteaminen ja seuraamuksen suuruuden määrittäminen eivät edellytä virkailijan tapauskohtaista harkintaa. Seuraamus voitaisiin määrätä automaattisesti myös, jos virkailija on harkinnut seuraamusmaksun määräämiseen vaikuttavat tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat.⁶

Esityksen perusteluiden mukaan käytännössä seuraamuksen määrääminen automaattisesti edellyttäisi, että seuraamuksen perusteena olevan laiminlyönnin tapahtuminen, kuten ilmoituksen tai selvityksen antamatta jättäminen tai myöhästyminen, on mahdollista todeta ohjelmallisesti. Toiseksi seuraamusten määrä tulisi voida johtaa suoraan sovellettavasta säännöksestä tai viranomaisella tulisi olla seuraamusmaksun määräämisessä vakiintunut ratkaisukäytäntö ja säännöt, joiden mukaisesti seuraamusmaksun suuruus määrätään yhtenäisesti kaikissa samanlaisissa tapauksissa, jollei yksittäisissä asioissa ilmene tapauskohtaisia seikkoja, jotka on seuraamusta määrättäessä otettava huomioon.⁷

Esitysluonnoksen mukaan Verotusmenettelystä annettuun lakiin lisättäisiin 26 f §, joka kuuluisi seuraavasti:

"Poiketen siitä mitä hallintolain 53 e §:n 4 momentissa säädetään, asia voidaan ratkaista automaattisesti myös siltä osin kuin:

- 1) kyse on myöhästymismaksun, veronkorotuksen tai laimin-lyöntimaksun määräämisestä;
- 2) verovelvollisen oikaisuvaatimus hyväksytään;
- 3) päätös kumotaan verovelvollisen oikaisuvaatimuksen johdosta ja Verohallinto käsittelee asian uudelleen; taikka
- 4) verovelvollisen oikaisuvaatimuksen johdosta tehdään täydentävä verotuspäätös.

Poiketen siitä mitä hallintolain 53 f §:n 1 momentissa säädetään, veroilmoituksen, muun ilmoituksen tai tietojen antamis-ajan pidentämistä koskeva asia voidaan ratkaista automaattisesti sen estämättä, että luonnollinen henkilö ei voi vaatia ratkaisuun oikaisua.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään verovelvollisesta, koskee myös tiedonantovelvollista, muuta ilmoitusvelvollista ja verosta vastuussa olevaa.

Asian automaattisessa ratkaisemisessa noudatetaan muutoin hallintolain 8 b lukua."

Pidän näin avoimesti säätämistä hyvin ongelmallisena. Lain sanamuoto mahdollistaa hallinnollisten seuraamusten määräämisen automaatioissa myös harkinnanvaraisissa tilanteissa. En pidä tätä hyväksyttävänä, vaikka viranomaisen ohjeet tai tiedonhallintalakiin ehdotetun sääntelyn mukainen käyttöönottopäätös rajoittaisi käytännössä automaattisen päätöksenteon alaa. Katson, että tätä ja myös muita vastaavia pykäläluonnoksia, tulee täsmentää siten, että lain säännöksistä ilmenevät täsmällisesti ja tarkkarajaisesti automaattisen ratkaisemisen käyttöala ja sen rajat. Säännöksistä tulee ilmetä yksi-selitteisesti mitkä asiat ja millä rajauksilla voidaan ratkaista automaattisesti.

Perusteluista

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskeväksi lainsäädännöksi kappaleessa, joka käsittelee oikeusturvaa, hyvää hallintoa, lainalaisuusperiaatetta ja yhdenvertaisuutta, on todettu, että verotuksen massamenettelyluonteesta johtuen asianosaisen kuulemisesta, asian selvittämisestä, päätöksen perustelemisesta, päätöksen sisällöstä ja tiedoksiannosta verotuksessa säädettiin jo hallintolain voimaantulon yhteydessä hallintolaista poikkeavasti (HE 117/2003 vp).

Kuten edellä olen tuonut esille ja esityksessäkin todetaan, perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperusteisuuden näkökulmasta automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa ei saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa. Lisäksi valiokunta on painottanut hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen.

Lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta on keskeistä se, että perusoikeutena turvattu oikeus hyvään hallintoon ja oikeusturvaan toteutuvat. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa todetaan, että käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Automaattinen päätöksenteko on sallittua ottaa käyttöön perustus-laissa asetetut edellytysten täyttyessä. Mikäli ehdotus sisältää rajoituksia kuulemisperiaatteeseen, oikeuteen hakea

muutosta tai hyvän hallinnon takeisiin, tulee ehdotusten täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Näihin yleisiin rajoitusedellytyksiin ei sisälly hallinnon tehokkuus tai tuloksellisuus. Totean vielä selkeyden vuoksi, että automaattisen päätöksenteon käyttöön ottamisesta säädettävän lain hyväksyttävyyttä tulee siis ensisijaisesti arvioida sillä perusteella, miten ehdotus täyttää perustuslain vaatimukset. Perustuslain vaatimuksista ei voi poiketa sillä perusteella, että hallintoa tehostetaan tai säästetään hallinnon henkilöstökustannuksia.

Totean, että perustuslakivaliokunta ei ole lausunut viitatusta hallituksen esityksestä eduskunnalle hallintolain edellyttämiksi muutoksiksi verolainsäädäntöön (HE 117/2003 vp), eikä tuossa hallituksen esityksessä (HE 117/2003 vp) juuri ole käsitelty hyvän hallinnon vaatimuksia, asianosaisen oikeusturvaa tai hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen.

Nähdäkseni kohdassa 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset, tulisi virkailija-työn lisäystä tarkemmin yksilöidä. Nyt esityksessä muiden toteuttamisvaihtoehtojen osalta⁹ todetaan, että Verohallinnon arvioidaan tarvitsevan pysyvästi yhteensä 872 henkilötyövuotta lisää, jos automaatiota ei voitaisi hyödyntää esitetyissä asioissa. Tuloksellisuutta käsiteltäessä tulee muistaa, että perustuslakivaliokunta on painottanut hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen. Koska perusteluissa on erityisesti korostettu taloudellisia syitä¹⁰, olisi arviointia helpottanut se, että kunkin päätöstyyppin kustannusvaikutusten olisi esitetty selkeämmin. Tästä syystä kappaleessa 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset tulisi virkailijatyön lisäystä tarkemmin yksilöidä. Esimerkiksi nyt on ilmoitettu siten, että Veroilmoituksen ja perukirjan määräaikaisten pidentämistä, maksujärjestelyyn ryhtymistä ja täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevien ratkaisujen tekeminen virkailijatyönä niissä tapauksissa, joissa luonnollisen henkilön vaatimusta ei hyväksytä, lisäisi Verohallinnon vuosittaista virkailijatyötä arviolta kahdella henkilötyövuodella vuosittain, vastaten noin 0,12 miljoonan euron vuotuisia kustannuksia. Vaikka tämä kustannus on suhteellisen pieni, tulisi kustannus erotella kunkin päätöstyyppin osalta erikseen. Tähän liittyen esitystä tulisi täydentää myös eräillä muilla lukumäärätiedoilla jotta olisi mahdollisuus helposti vertailla tällä hetkellä automaattisesti ratkaistavien asioiden lukumääriä, jotka on kuvattu kappaleessa 2.2, siihen, miten ehdotettavat muutokset vaikuttaisivat eli esityksen ja kunkin päätöstyyppin merkittävyyden arvioinnin mahdollistaisi, jos käytettävissä olisi arviot siitä, kuinka paljon automaatiassa päätöksiä jatkossa tehtäisiin. Jos se olisi mahdollista, arvioissa olisi hyvä erotella myös se, kuinka paljon tietystä päätöstyyppissä automaatiassa arvioidaan tehtävän oikeusturvan kannalta ongelmattomia päätöksiä eli päätöksiä, joissa esimerkiksi veroilmoituksen antamisaikaa pidennetään. Tämän rinnalla lukumäärätietoa siitä, kuinka paljon ehdotuksen mukaan Verohallinto automaatiassa hylkäisi hakemuksia. Jotta päätösten lukumäärät pystyisi suhteuttamaan, olisi hyvä lisätä myös lukumäärätietoa kaikesta Verohallinnon päätöksenteosta. Täten olisi mahdollista tarkastella myös ehdotuksen tietyn päätöstyyppin automaattisen päätöksenteon merkitystä ja sitä, kuinka suuri osuus Verohallinnon päätöksenteosta jatkossa tapahtuisi automaatiassa.

Edellä esitettyjen lukumäärätietojen perusteella olisi jatkovalmistelussa ehkä mahdollista myös arvioida, olisiko esimerkiksi laissa säädetyt määräaikaista muutettava sen sijaan, että niistä poikkeaminen siirretään automaattiseen päätöksentekoon.

Perusteluissa tulisi myös selkeästi tuoda esiin arviot automaation edellyttämien ohjelmien rakentamisen, ylläpitämisen ja päivittämisen kustannuksista henkilöstön määrää koskevien arvioiden rinnalla.

Myöhästymismaksu ja kuuleminen

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita¹¹. Suhtaudun kielteisesti ehdotukseen siitä, että Verohallinto ei kuulisi kaikkia verovelvollisia ennen myöhästymismaksun määräämistä. ¹²

Hyvän hallinnon vaatimus

Luonnoksen mukaan hakemuksen hylkääminen automaatiossa voisi tulla kyseeseen selvissä tapauksissa, joissa verovelvollisella ei ole oikeussuojan tarvetta, kuten silloin, kun vero, jonka täytäntöönpanolle keskeytystä haetaan, on jo maksettu tai jos verovelvollisella ei ole vireillä kyseistä veroa koskevaa oikaisuvaatimusta.

Ehdotetuilla muutoksilla poikettaisiin eräiltä osin hallintolakiin ehdotetusta automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa koskevasta yleissääntelystä. Ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa Verohallinnon automaattinen päätöksenteko seuraamusten määräämisessä, oikaisuvaatimusten käsittelyssä ja eräissä muissa asioissa, Tullin osalta mahdollistaa oikaisuvaatimuksia koskeva automaattinen päätöksenteko ja Liikenne- ja viestintäviraston osalta seuraamusten määräämistä koskeva automaattinen päätöksenteko. on kyseessä olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi osuus, joka käsittelee Esityksen suhdetta peruslakiin ja sääätämjärjestystä koskevat perustelut on kirjoitettu osin epätarkasti. Perusteluissa¹³ todetaan seuraavasti:

"Tapausten huomattavan määrän johdosta verotusta ei voitaisi toimeenpanna lain edellyttämässä määrärajoissa, eikä verovelvollisten olisi mahdollista saada veroasioitaan käsitellyksi hallintolaissa tarkoitetulla tavalla ilman aiheetonta viivytystä ilman virkailijaresurssien merkittävää lisäystä."

Kuitenkin luonnoksessa hallituksen esitykseksi osuudessa, joka käsittelee taloudellisia vaikutuksia¹⁴, on tarkemmin selvitetty, kuinka suuria kustannuksia Verohallinnolle syntyisi kunkin päätöstyyppin osalta. Vaikka joidenkin päätöstyyppien osalta voidaan todeta, että verotusta ei voitaisi

toimeenpanna lain edellyttämässä määrärajoissa, eikä verovelvollisten olisi mahdollista saada veroasioitaan käsitellyksi hallintolaissa tarkoitetulla tavalla ilman aiheutonta viivytystä ilman virkailijaresurssien merkittävää lisäystä, tämä ei ole ristiriidaton ilmaisu kaikkien päätöstyypin osalta, vaan on selvää, että tiettyjen päätöstyypin osalta tarvittava virkailijaresurssien lisästarve on suhteellisen pieni. Erityisesti, jos, ja kuten olisi tarkoituksenmukaista, eroteltaisiin kunkin päätöstyypin osalta erikseen tilanteet, joissa automaattiossa tehtäisiin hyväksyvää päätöstä, eli hyväksytään asianosaisen vaatimukset, ja ne tilanteet, joissa asianosaisen vaatimuksia ei joiltakin osin hyväksytä. Ottaen huomioon, että tarkoitus on mm. mahdollistaa automaattinen päätöksenteko sanktioiden määräämisessä, tätä asiaa on käsiteltävä esityksessä asiaa laajemmin avaten sekä tarkemmin yksilöiden ja perustellen.

Viranomaisen päätös

Verohallinto voi ryhtyä maksujärjestelyyn, jos verovelvollisen veronmaksukyky on tilapäisesti alentunut elatusvelvollisuuden, työttömyyden, sairauden tai heikentyneen maksuvalmiuden taikka muun erityisen syyn vuoksi¹⁵. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan maksujärjestelyyn ryhtyminen perustuu Verohallinnon eri perintäkeinojen käytön välillä tekemään tarkoituksenmukaisuusharkintaan, eikä maksujärjestelystä tehdä hallintopäätöstä, johon verovelvollinen voisi hakea muutosta.

Suhtaudun varauksin esitysluonnoksessa esitettyyn konstruktion, jossa viranomainen tekee tarkoituksenmukaisuusharkintaa ilman, että kyseessä olisi hallintopäätös. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan verovelvolliselle myönnetty maksujärjestely raukeaa, jos verovelvollinen ei noudata maksujärjestelyn ehtoja, joista on säädetty Verohallinnon päätöksessä maksujärjestelyssä noudatettavasta menettelystä. Päätöksen mukaan maksujärjestely raukeaa, jos verovelvollinen ei suorita maksuja maksuaikataulun mukaisesti, verovelvolliselle syntyy uutta verovelkaa tai jos verovelvollinen laiminlyö verotusta koskevan ilmoittamisvelvollisuuden. Luonnoksen mukaan, maksujärjestelyn raukeamisesta ei tällöin tehdä hallintolain 53 e §:ssä tarkoitettua ratkaisua, vaan raukeaminen seuraa siitä, että maksujärjestelypäätöksen voimassa olon edellytykset lakkaavat.

Esityksessä ei myöskään ehdoteta säädettäväksi muihin veronkantolain 41 §:ssä tarkoitettuihin perintäkeinoin liittyvistä automaattisista menettelyistä. Esityksen mukaan muut perintäkeinot ovat täytäntöönpanotoimia, jotka viranomainen suorittaa verovelvolliselle määrätyn tai säädetyn maksuvelvoitteen perimiseksi. Toisin kuin maksujärjestelyssä, jossa Verohallinto antaa ratkaisun verovelvollisen maksujärjestelypyyntöön, muiden perintäkeinojen käyttämisestä ei esityksessä katsota tehtävän hallintolain 53 e §:n 1 momentissa¹⁶ tarkoitettuja ratkaisuja. Esimerkiksi veron lähettäminen ulosottoon perittäväksi ”tapahtuu” esityksen mukaan automaattisessa menettelyssä, mutta Verohallinto ei tee siitä erillistä päätöstä, jos erääntynyttä veroa ei ole kehotuksesta huolimatta maksettu ja ulosottoon lähettämiseksi ei ole veron täytäntöönpanon kiellosta johtuvaa tai muuta estettä.

Hallintopäätöksellä tarkoitetaan hallintomenettelyssä tehtyä päätöstä, joka sisältää hallintoasian lopullisen ratkaisun ja yleensä asiaratkaisun, jossa päätetään jonkun edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta¹⁷. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, onko kyseessä viranomaisen päätös. Jos velallinen ei ole maksanut maksujärjestelyn mukaista osuutta verovelastaan eräpäivänä, tekee viranomainen tosiasiallisesti ratkaisun maksujärjestelyn raukeamisesta päättämään ajankohtana (päivän, viikon tai esimerkiksi kuukauden päästä siitä, kun viranomainen toteaa, ettei velallinen ole maksanut maksujärjestelyn mukaista suoritusta). Lisäksi veronkantolain 41 §:ssä mainitut perintäkeinot¹⁸ ovat lain mukaisesti Verohallinnon käytettävissä, mutta ne eivät ”tapahdu”, kuten luonnoksessa hallituksen esitykseksi on kirjoitettu, vaan Verohallinto päättää, mitä perintäkeinoja se kussakin tilanteessa käyttää. Samanlaisissa tapauksissa on velallisia kohdeltava lähtökohtaisesti samalla tavalla, mutta käytännössä Verohallinto tekee päätöksen¹⁹ siitä, mikä kussakin tapauksessa on tarkoituksenmukaisin tapa edetä eli minkä perintäkeinon se valitsee. Automaatiossa voidaan tehdä ehdotuksen mukaisesti päätöksiä, esimerkiksi maksujärjestelyn päättymisestä tai lähettää vero ulosottoin perittäväksi. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin vielä arvioida, onko kyseessä hallintopäätös²⁰ ja tulisiko automaatiopäätöksen edellytyksistä säätää lailla.

Vertaileva oikeuskatsaus

Nyt arvioitavanani olevassa esityksestä puuttuu vertaileva oikeuskatsaus. Vertailevan oikeuskatsauksen sisällyttäminen esitykseen olisi perusteltua. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi sisälisi myös vertailevan oikeuskatsauksen.

Esimerkiksi yleislain vertailevan oikeuskatsauksen kohdassa 5.2.1 Automaattisen päätöksenteon käyttöala, todetaan, että esimerkiksi Saksassa automaattisella päätöksenteolla on suhteellisen rajattu käyttöala. Saksassa liittovaltion hallintolainkäyttölain 35a §:ssä on säädetty hallinnollisten päätösten automaatiosta. Hallintolainkäyttölain mukaan automaattista päätöksentekoa voidaan käyttää, jos siitä on erikseen säädetty laissa ja päätös ei sisällä harkintavaltaa eikä tarvetta arviointiin. Saksassa erityislainsäädännön osalta esimerkiksi verotuksen automaatiosta säädetään verotusta koskevassa laissa. Lain 155 § antaa verottajalle oikeuden automaattisesti myöntää, korjata, peruuttaa tai muuttaa veroehdotuksia, verohyvityksiä, verovähennyksiä ja ennakkomaksuja, mikäli ei ole syytä virkailijan käsittelylle. Keskeisenä huomiona hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että Saksassa etenkin harkinnanvaraisten päätösten rajaaminen hallintolailla automatisoimisen ulkopuolelle on merkittävä oikeudellinen reunaehto.

Toisaalta kohdassa 5.2.1 todetaan mm., että Ruotsissa säädettiin vuonna 2018 uusi hallintolaki, jonka 28 §:ää mahdollisti automaattisen päätöksenteon. Säännöksen mukaan päätöksen voi tehdä virkamies yksin tai yhdessä tai se voidaan tehdä automaattisesti.

Yleislain hallituksen esityksen luonnoksessa on kansainvälinen vertaileva oikeuskatsaus, mutta siinä ei kuitenkaan erityisen tarkasti käsitellä esimerkiksi sanktioiden tai muutoksenhaun automaattista päätöksentekoa. Totean, että kuvaus siitä, miten lähimmissä vertailumaissa on automaatiosta säädetty ja miten tarkastellut oikeusjärjestykset eroavat Suomen oikeusvaltiollisista ja valtiosääntöisistä vaatimuksista, antaisi eduskunnalle paremmat mahdollisuudet valintojen tekemiseen.

Lopuksi

Niissä tilanteissa, joissa viranomaispäätös voidaan tehdä laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä, ilman virkailijan tapauskohtaista harkintaa, perustuen ohjelmallisesti tapahtuvaan päättelyyn ja laskentaan, hyvän hallinnon vaatimuksia tai verovelvollisen oikeusturvaa vaarantamatta, voi automaatio vahvistaa yhdenvertaisuutta, tehostaa verotuksen toimeenpanoa ja säästää yhteiskunnan voimavaroja. Ennen automaation käyttöön ottamista tulisi kuitenkin aina arvioida ohjelmien rakentamisen, päivittämisen ja muun ylläpitämisen kustannuksia suhteessa niihin kustannuksiin, joita syntyy, kun viranhaltija tekee tai varmistaa päätöksen manuaalisesti. Hyväksyttävää ei ole, että automaattiseen päätöksentekoon siirtyminen moninkertaistaa hallinnolliset kustannukset.

Verotusmenettelyn rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ovat myöhästymismaksu, veronkorotus ja laiminlyöntimaksu. Niiden osalta kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten automaatioon siirtäminen edellyttää, että laissa säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista.

Esitysluonnoksessa on käsitelty Verohallinnossa käsiteltävien oikaisuvaatimuspäätösten lukumääriä²¹. Vaikuttaa perustellulta ja tarkoituksenmukaiselta säätää automaattinen päätöksentekoko mahdolliseksi tilanteissa, joissa oikaisuvaatimus hyväksytään. Toiseksi vaikuttaa perustellulta mahdollistaa automaattinen päätöksentekoko, jos verovelvollisen oikaisuvaatimuksen johdosta verotuspäätös tai muu Verohallinnon päätös kumotaan ja Verohallinto käsittelee asian uudelleen tilanteessa, jossa verotus on toimitettu arvioimalla ja oikaisuvaatimuksessa vaaditaan verotuksen toimittamista siihen liitetyn veroilmoituksen mukaisesti. Verohallinto voisi tällöin kumota arvioverotuksen ja toimittaa verotuksen uudelleen automaatiossa, jos asian automaattisen ratkaisemisen edellytykset muutoinkin täyttyvät. Samoin vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta hyväksyä täydentävän verotuspäätöksen tekeminen automaattisesti tilanteissa, joissa verovelvollinen ilmoittaa uuden tiedon ja verotuspäätös tehdään ilmoituksen mukaisesti. Jos ratkaisun tekeminen edellyttäisi selvityksen arviointia, tulisi virkailijan tehdä ratkaisu, kuten esitysluonnoksessa on ehdotettu.

Alaviitteet:

1 Ks. Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 35/2005 vp) hallituksen esitykseen eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta (HE 91/2005 vp), Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 39/2017 vp) hallituksen esitykseen veronkannon, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 97/2017 vp), Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 49/2017 vp) hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 7/2019 vp) hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

2 Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi s. 23.

3 Ks. Perustuslakivaliokunnan lausunnot (PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 39/2017 vp, s.3).

4 Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

5 Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi s. 25 ja sivulla 44 toisin sanoin sama asia.

6 Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi s. 23.

7 Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi s. 23.

8 Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi s.43.

9 Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi s. 29.

10 Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa tulee huomata, että perustuslakivaliokunta on painottanut hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen.

11 Ks. AOA Dnro 4372/4/12, 17.12.2013; s. 8.

12 Jos asiaa halutaan edistää, tulisi perusteluissa selvittää tarkemmin myöhästymismaksun määräämisen merkitys. Kun näin merkittävästä hyvän hallinnon oikeusturvatakeesta luopumisesta edes pieneltä osin tehdään esitys, tulisi selvittää tarkemmin sitä, mikä on ollut myöhästymismaksun merkitys ja mitä arvioitaisiin tapahtuvan, jos myöhästymismaksua ei määrättäisi näissä tilanteissa. Mitkä ovat ne syyt, miksi verovelvolliset antavat veroilmoituksen säädetyn määräpäivän jälkeen siten, että myöhästymismaksu määrätään, ja mitä arvioidaan tapahtuvan, jos myöhästymismaksua ei määrättäisi lainkaan näissä tilanteissa, joissa se esitetään määrättävän ilman kuulemista. Näiden tietojen avulla pystyttäisiin arvioimaan asian merkitystä oikeusturvan kannalta.

13 Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi s.42.

14 Ks. kappale 4.2.1 s. 27.

15 Ks. Veronkantolaki (voimassa 1.11.2019 alkaen) 12.1.2018/11 41 ja 43 §.

16 Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi.

17 Ks. Olli Mäenpää: Yleinen hallinto-oikeus, 2017, Verkkokirjahylly>Julkisoikeus>Yleinen hallinto-oikeus>V Viranomaisen toimivalta, harkintavalta ja päätösvalta>3 Viranomaisen päätösvalta>3.1 Hallinnollisen päätöksenteon perusteet>a. Hallintopäätös.

18 Veronkantolain 41 §:n mukaan selvitettyään verovelvollisen maksukykyä ja tarkoituksenmukaista perintäkeinoa Verohallinto voi verojen perimiseksi:

1) lähettää maksamatta jätetyn veron ulosottoin perittäväksi;

2) ryhtyä verojen maksujärjestelyyn;

3) hakea verovelvollisen konkurssiin;

4) käyttää puhevaltaa konkurssissa, sulautumisessa, jakautumisessa, kiinteistön pakkohuutokaupassa, julkisessa haasteessa, yrityksen saneerausmenettelyssä ja yksityishenkilön velkajärjestelyssä sekä muissa näihin rinnastettavissa tilanteissa;

- 5) ryhtyä tarvittaviin oikeudenkäynteihin;
- 6) ryhtyä turvaamistoimiin;
- 7) pyytää ja antaa kansainvälistä virka-apua siitä erikseen säädetyllä tavalla;
- 8) ilmoittaa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 21 §:n mukaisesti julkaistaviksi tietoja maksamatta jätetyistä veroista.

19 Verohallinto on tehnyt päätöksen mm. maksujärjestelyssä noudatettavasta menettelystä, ks. Verohallinnon päätös maksujärjestelyssä noudatettavasta menettelystä (Dnro VH/5872/00.01.00/2021) ja Verohallinnon päätös maksujärjestelyssä noudatettavasta menettelystä annetun päätöksen 4 §:n muuttamisesta (Dnro VH/255/00.01.00/2022). Tässä edellä yksilöidyssä päätöksessä on päätetty myös siitä, että maksujärjestelyyn ei ryhdytä esimerkiksi silloin, kun verovelvollisella on ulosotossa perittävänä veroja, verovastuisiin perustuvia verovelkoja tai muita Verohallinnon saatavia taikka aikaisemmin tehtyyn maksujärjestelyyn sisältyneitä veroja edelleen maksamatta tai verovelvollinen on laiminlyönyt verotusta koskevan ilmoittamisvelvollisuuden. Päätöksessä on ratkaistu myös se, että maksujärjestely raukeaa, jos verovelvollinen ei suorita maksuja maksuaikataulun mukaisesti, verovelvolliselle syntyy uutta maksujärjestelyn ulkopuolista verovelkaa tai jos verovelvollinen laiminlyö verotusta koskevan ilmoittamisvelvollisuuden. Verohallinto voi lisäksi rauettaa maksujärjestelyn muusta painavasta syystä, jos verojen kertymisen voidaan olettaa vaarantuvan. Kuten siis tässä Verohallinnon päätöksessäkin todetaan, Verohallinto voi rauettaa maksujärjestelyn tietyissä tilanteissa eli Verohallinto tekee päätöksen maksujärjestelyn rauettamisesta. Vastaavalla tavalla Verohallinto on ilmeisesti laatinut ohjeen siitä, milloin esimerkiksi verovelat siirretään ulosottoon perittäväksi. Veronkantolain mukaan Verohallinto voi selvitettyään verovelvollisen maksukykyä ja käyttää tarkoituksenmukaista perintäkeinoa.

20 Viranomaistoiminnassa asioita ei tapahdu, niistä tehdään päätöksiä. Myös nämä päätökset tulee tehdä eduskunnan hyväksymän menettelyn mukaisesti. On myös mahdollista, että menettely voi olla erilainen, kuin nyt yleislain esityksessä hahmoteltu.

21 Ks. luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi ss.7.

Arjola-Sarja Terhi
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin