

Lausunto

28.07.2022

Asia: VN/486/2022

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi verotusmenettelystä annettua lakia, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia, veronkantolakia, tullilakia, ajoneuvoverolakia ja seitsemää muuta verolakia. Muutoksilla on tarkoitus poiketa eräiltä osin hallintolakiin ehdotetusta yleissääntelystä koskien automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa.

Hallintolaki on luonteeltaan yleislaki, joka väistyy, jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä (hallintolaki 5§). Ehdotuksilla onkin tarkoitus laajentaa automaattisen päätöksenteon soveltamisalaa vero- ja tulliasioissa siitä, mitä se yleislainsäädännön nojalla olisi. Automaattinen päätöksenteko olisi tarkoitus sallia Verohallinnolle seuraamusmaksujen määräämisessä, oikaisuvaatimusten käsittelyssä ja eräissä muissa asioissa. Tullille olisi tarkoitus sallia automaattinen päätöksenteko oikaisuvaatimusasioissa ja Liikenne- ja viestintävirastolle seuraamusten määräämisessä. Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan automaattinen ratkaiseminen olisi verolakien poikkeussäännöksistä huolimatta kuitenkin aina mahdollista vain, kun hallintolaissa säädettävät yleiset edellytyksen asian ratkaisemiselle automaatiassa täyttyisivät.

Yleisiä huomioita ehdotetusta sääntelystä

Veronmaksajain Keskusliitto ymmärtää tarpeen automaation hyödyntämiseen verotusasioissa. Verohallinnossa, Tullissa ja Liikenne- ja viestintävirastossa käsiteltävien asioiden suuren määrän

tehokas ja joutuisa hoitaminen edellyttää, että verotuksen toimittamisessa hyödynnetään automaattista päätöksentekoa. Automaation hyödyntäminen parhaimmillaan parantaa verovelvollisten oikeusturvaa, kun asian käsittely Verohallinnossa nopeutuu ja inhimillisten virheiden mahdollisuus pienenee. Automaattinen päätöksenteko mahdollistaa viranomaisessa ihmistyön suuntaamisen yksinkertaisemmista asioista monimutkaisempiin ja harkintaa vaativiin tapauksiin sekä muihin henkilökohtaista käsittelyä edellyttäviin tilanteisiin.

Veronmaksajain Keskusliitto katsoo, että automaation käyttö viranomaistoiminnassa ja digitalisaation luomien mahdollisuuksien hyödyntäminen on kannatettavaa ja tarpeen viranomaistoimintojen tehostamiseksi sekä verovelvollisten oikeusturvan parantamiseksi. Veronmaksajain Keskusliitto kuitenkin korostaa, että vain riittävän täsmällisellä ja tarkkarajaisella, automaattisen päätöksenteon rajat yksiselitteisesti määrittelevällä lainsäädännöllä voidaan varmistaa, ettei automaattisen päätöksenteon hyödyntäminen johda verovelvollisten oikeusturvaloukkauksiin.

Esitysluonnoksen perusteluista saa käsityksen, että sääntelyllä olisi lähinnä tarkoitus mahdollistaa automaation käyttö nykyisessä laajuudessa ja mahdollistaa se säännöksissä erikseen mainituissa ja perusteluissa tarkemmin havainnollistetuissa tilanteissa, kuten oikaisuvaatimusten rajoitetussa käsittelyssä. Perusteluissa esitetyt rajaukset ja tulkinnat eivät kuitenkaan kaikilta osin käy ilmi esitetyistä säännösteksteistä. Yksittäisten muutosehdotusten sisältöä kommentoidaan myöhemmin tässä lausunnossa.

Veronmaksajain Keskusliitto huomauttaa myös, että esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on kiinnitetty huomiota lähinnä siihen, millaisia kustannuksia Verohallinnossa syntyisi, jos nyt ehdotettua sääntelyä ei toteutettaisi vaan Verohallinto joutuisi luopumaan nykyisen laajuudesta automaattisen päätöksenteon käytöstä. Vaikutusarvioinnissa olisi syytä käsitellä myös se, syntykö automaation laajentamisesta ehdotetulla tavalla Verohallinnolle kustannussäästöjä ja aiotaanko säästyneet henkilötyövuodet suunnata yksilöllistä käsittelyä edellyttäviin tilanteisiin ja parantaa Verohallinnon palvelutasoa nykyisestä. Sääntelyn tavoitteena tulee olla ensisijaisesti viranomaistoiminnan laatutason paraneminen, ei kustannusten jatkuva minimointi.

#### Asian automaattinen ratkaiseminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan verotusmenettelylakiin lisättäväksi uusi 26 f §, jossa säädettäisiin poikkeuksia hallintolain 8 b luvun säännöksiin asian automaattisesta ratkaisemisesta. Tarkoitus on laajentaa automaattisen päätöksenteon käyttöalaa verotuksessa siitä, mitä se hallintolain nojalla olisi.

Ehdotettu 26 f §:n sanamuoto on väljä ja epämääräinen. Se jättää esitetyssä muodossaan avoimeksi sen, miltä osin säännöksellä on tarkoitus poiketa hallintolaissa säädetyistä edellytyksistä ja miltä osin automaattisessa päätöksenteossa veroasioissa sovelletaan hallintolain säädöksiä. Ehdotetusta säännöksen sanamuodosta voi saada käsityksen, ettei hallintolaissa säädetyt rajoituksia automaattiselle päätöksenteolle sovelleta lainkaan verotuksen seuraamusmaksu- ja oikaisuvaatimusasioissa. Ehdotetun säännöksen sanamuodosta ei voi päätellä esimerkiksi sitä perusteluissa mainittua tarkoitusta, että automaattista päätöksentekoa voitaisiin veroasioissakin käyttää vain tilanteissa, jotka eivät edellytä tapauskohtaista harkintaa tai joissa virkailija on harkinnut seuraamusmaksun määräämiseen vaikuttavat tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat.

Veronmaksajain Keskusliitto esittää, että jatkovalmistelussa verotusmenettelylain 26 f §:ää muotoillaan uudelleen ja tarkennetaan, miltä osin säännöksellä on tarkoitus poiketa hallintolain 8 b luvun säännöksistä. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että jo lain sanamuodosta käy riittäväällä tasolla ilmi, ettei tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä tapauksia voida ratkaista automaattiossa.

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylakiin lisättäväksi ehdotettu 9 a § samoin kuin tullilain 88 §:ään otettava määräys oikaisuvaatimusten automaattisesta käsittelystä ovat niin ikään muotoiltu avoimesti eikä siitä käy ilmi automaattisen päätöksen rajautuminen ainoastaan niihin tilanteisiin, joissa tapauskohtaista harkintaa ei tarvita.

Veronmaksajain Keskusliitto esittää, että myös esitysluonnoksen muiden lainkohtien jatkovalmistelussa huomioidaan edellä VML 26 f §:n osalta esitetyt täsmennystarpeet.

Esitysluonnoksen perusteluissa on esimerkein selostettu tilanteita, joissa automaation hyödyntäminen seuraamusmaksujen määräämisessä ja oikaisuvaatimusten käsittelyssä on mahdollista. Kuvatut tilanteet ovat Veronmaksajain Keskusliitonkin mielestä hyviä esimerkkejä tilanteista, joissa automaattista päätöksentekoa tulisi voida hyödyntää. Jatkovalmistelussa perusteluja tulisi kuitenkin laajentaa ja määritellä sekä selostaa laajemmin myös tilanteita, joissa automaattinen päätöksenteko asian luonteen vuoksi ei olisi mahdollista.

Seuraamusmaksujen määrääminen automaattiossa

Veronmaksajain Keskusliitto suhtautuu varauksella rangaistusluonteisten hallinnollisen seuraamusten määräämiseen automaattiossa. Veronkorotusta, laiminlyöntimaksua sekä

myöhästymismaksua määrättäessä on näitä seuraamusmaksuja koskevien lainkohtien mukaan käytettävä tapauskohtaista harkintaa. Tämän tapauskohtaisen harkinnan toteutumisen varmistaminen on automaattisen päätöksenteon hyödyntämisessä ensiarvoisen tärkeää. Veronmaksajain Keskusliiton näkemyksen mukaan automatisoitu päätöksenteko rangaistusluonteisten seuraamusten osalta tulisi olla sallittua vain tarkasti rajatuissa, ennalta määritellyissä tapauksissa, joissa tapauskohtaisen harkinnan toteutuminen on varmistettu ennalta ja käsiteltävien asioiden massa on suuri.

Veronmaksajain Keskusliitto esittää, että jatkovalmistelussa pyritään tarkemmin määrittelemään ja luettelemaan ne seuraamusmaksujen määräämistilanteet, joissa sääntely ja sitä koskeva vakiintunut oikeus- ja verotuskäytäntö katsotaan olevan mahdollista muuntaa automaatiassa hyödynnettäviksi päättelysäännöiksi eikä verovelvollisen oikeusturva edellytä tapauskohtaista harkintaa. Soveltamisala tulisi pyrkiä rajaamaan riittävällä tarkkuudella jo laissa.

Kuulemisvelvoitteesta huolehtimalla verovelvollisille varmistetaan tosiallinen mahdollisuus esittää sellaista lisäselvitystä yksilöllisistä olosuhteista, joka edellyttää virkailijan arviointia ja käsittelyä. Esityksen perusteluissa tulisi kuvata, miten tällainen tapauskohtainen harkinnan toteutuminen varmistetaan automaattisen päätöksenteossa myös niissä tilanteissa, joissa verovelvollinen ei esitä vapaamuotoista selvitystä. Lähtökohta tulee olla, että seuraamusmaksuja määrätään automaatiassa vain kertaluonteisissa ja taloudellisesti vähämerkityksellisissä tilanteissa. Toistuvakin ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti voi perustua yksittäiseen erehdykseen taikka inhimilliseen olosuhteeseen kuten sairauteen eikä ilmoitusvelvollisuuden tietoiseen laiminlyöntiin. Siksi tapauskohtaista harkintaa tulisi jatkossakin käyttää laajasti rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja määrättäessä esimerkiksi saman pitkäkestoisen laiminlyönnin perusteella. Jos esimerkiksi yhteisö tai henkilö on jättänyt veroilmoituksen antamatta useamman kerran peräkkäin eikä reagoi veroviranomaisen selvityspyyntöihin, tulisi automaattisen päätöksenteon päättelysäännöin varmistaa asian valikoituminen virkailijan käsittelyyn sen selvittämiseksi, onko laiminlyönnille löydettävissä muita kuin verovelvoitteiden piittaamattomuudesta johtuvia syitä.

#### Automaattinen päätöksenteko oikaisuvaatimusasioissa

Oikaisuvaatimus voitaisiin esityksen perusteluiden mukaan ratkaista veroasioissa automaattisesti, jos vaatimuksen oikeellisuus voidaan riittävästi todeta ohjelmallisesti. Kohdassa 4.1.3 todetaan, että käytännössä oikaisuvaatimuksen automaattinen käsittely edellyttäisi myös, että oikaisuvaatimuksen tekijä on ilmoittanut vaatimuksensa ja sen perusteena olevat seikat sähköisessä palvelussa tai lomakkeella siten, että tiedot saadaan esimerkiksi Verohallinnon tietojärjestelmään rakenteisessa muodossa.

Veronmaksajain Keskusliitto pitää tärkeänä, että oikaisuvaatimusten käsittelyaikoja saadaan lyhennettyä, tarvittaessa myös automaation keinoin. Automaation käyttö ei kuitenkaan saa johtaa verovelvollisten oikeusturvan heikkenemiseen. Kuten edellä on todettu, ehdotuksen sanamuodosta ei käy ilmi sitä esitysluonnoksen perusteluissa mainittua seikkaa, ettei tapauskohtaista harkintaa edellyttäviä tilanteita voitaisi ratkaista automaatiassa. Epäselvää on myös se, milloin oikaisuvaatimus ei edellytä tapauskohtaista harkintaa. Siksi esitystä tuleekin jatkovalmistelussa täsmentää ja esityksen perusteluissa pyrkiä vielä havainnollistamaan niitä tilanteita, joissa sääntely ja oikeuskäytäntö on muutettavissa automaatiassa hyödynnettäviksi päättelysäännöiksi, joihin tiedot on kerättävissä sähköisessä palvelussa tai sähköisin lomakkein.

Veronmaksajain Keskusliitto huomauttaa myös, ettei automaattisen päätöksenteon tarpeisiin vastaaminen saa johtaa sähköiseen asiointiin kykenemättömien verovelvollisten oikeusturvan heikkenemiseen. Säännösten täytäntöönpanossa ja automaattisen päätöksenteon käytössä Verohallinnossa tulee verovelvollisten yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi huolehtia siitä, ettei esimerkiksi oikaisuvaatimusten vireillepano vaikeudu tai käsittely hidastu niillä, joilla ei ole teknistä kyvykkyyttä sähköisten palveluiden tai lomakkeiden käyttöön.

#### Verotuspäätöksen sisältö (VML 51 § ja OVML 55 §)

Esitysluonnoksessa esitetään automaattisen päätöksenteon edellyttämiä muutoksia verotuspäätösten sisältöön. Nykyisin verotuspäätöksessä olevien tietojen lisäksi verotuspäätöksestä tulisi jatkossa käydä ilmi, jos asia on ratkaistu automaattisesti sekä tieto siitä, missä tiedonhallintalain 28 d §:ssä tarkoitettu käyttöönottopäätös on saatavilla. Perintö- ja lahjaverolain 59 §:ssä olevan viittaussäännöksen perusteella säännöstä sovellettaisiin myös perintö- ja lahjaverotuksessa tehtäviin päätöksiin.

Automaattisen päätöksenteon laajeneminen nykyisestä edellyttää muutenkin verotuspäätösten informatiivisuuden varmistamista. Automaatiassa annettavassa päätöksessä tulee antaa riittävän yksilöidyt tiedot päätöksen ratkaisemisen perusteista päätöksen oikeellisuuden arvioimiseksi. Viranomaisen tulee myös osata antaa lisätietoa ja perustelut siitä, minkä olosuhteiden ja aineellisten päättelysääntöjen yhdistelmällä päätös on automaatiassa kyseissä yksittäistapauksessa muodostunut. Verohallinnon tulee esimerkiksi sisäisin järjestelyin varmistaa, että automaatiassa tehtäviin päätöksiin on oma neuvontanumeronsa lisätietojen saamiseksi tai että yleisestä neuvontanumerosta pystytään ohjaamaan yhteydenotot automaattisen päätöksenteon perusteet tuntevalle virkailijalle.

Verohallinnon sisäisin menettelyin tulee varmistaa, että verovelvollinen saa helposti selville, mihin vakiintuneeseen ratkaisukäytäntöön tai sääntöihin automaatioissa tehty päätös perustuu, jotta verovelvollinen voi arvioida päätöksen oikeellisuutta ja mahdollista muutoksenhakutarvetta.

#### Myöhästymismaksu (OVML 35 §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että oma-aloitteisten verojen verotusmenettelylain mukaisen myöhästymismaksun määräämättä jättämisen perusteita laajennettaisiin ja säännös muutettaisiin oikeusharkintaiseksi. Verovelvolliselle olisi jatkossa varattava tilaisuus selvityksen antamiseen ennen myöhästymismaksun määräämistä, ellei se ole ilmeisen tarpeeton. Jos myöhästymismaksua määrättäisiin enintään 200 euroa, tilaisuus selvityksen antamiseen varattaisiin vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Myös veronkantolaissa olevasta säännöksestä myöhästymismaksun perimättä jättämisestä luovuttaisiin, koska oikeusharkinta tehtäisiin jatkossa jo veron määräämisvaiheessa. Säännös on liittynyt voimassa olevan lain mukaiseen menettelyyn, jossa verovelvollista ei pääsääntöisesti kuulla ennen myöhästymismaksun määräämistä.

Veronmaksajain Keskusliitto pitää ehdotusta muuttaa myöhästymismaksu oikeusharkintaiseksi perusteltuna ja kannatettavana. Kun esitetyillä lainsäädäntömuutoksilla annetaan Verohallinnolle oikeus myöhästymismaksujen määräämiseen automaattisessa päätöksenteossa, tulee jatkovalmistelussa varmistaa, että ehdotetun euromääräisen rajan soveltaminen on sopusoinnussa hallintolain tapauskohtaisen harkinnan vaatimuksen sekä esimerkiksi tietosuojasääntelyn kanssa.

#### Rekisteröinneistä ja verokauden muutoksista annettava päätös

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös muutoksenhakukelpoisen päätöksen antamista rekisteröintejä ja oma-aloitteisen verojen verokautta koskevissa asioissa.

Veronmaksajain Keskusliitto pitää ehdotusta kannatettavana ja verovelvollisten oikeussuojaa parantavana muutoksena.

Malinen Kati  
Veronmaksajain Keskusliitto ry