

Asia: VN/3071/2020

Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista

Automaattisen päätöksenteon nykytila ja sääntelytarpeet

Miten arvioitte automaattiseen päätöksentekoon liittyvää tilannekuvaa ja yleisesti asiaan liittyviä sääntelytarpeita?

Veronmaksajain Keskusliitto keskittyy tässä lausunnossa ensisijaisesti Verohallinnon nykymuotoisen päätöksenteon arviointiin.

Verohallinto tekee paljon verotuspäätöksiä automaattisessa menettelyssä. Pääasiassa kyse on silloin päätöksistä, jotka ovat käytännössä verovelvollisten itsensä tai kolmannen tahon antamien tietojen mekaanista käsittelyä, yleensä laskemista. Itse laskutoimituksiin ei verotusmenettelyssä sisälly minkäänlaista harkintaa. Laskennan pohjana oleviin tietoihin sen sijaan sisältyy aina vähintäänkin tulkinnanvaraisuutta, mutta usein myös harkintaa siitä, mikä kussakin tilanteessa tulisi olla laskennan pohjaksi otettavan luvun suuruus. Nimenomaista harkintaa edellyttää esimerkiksi veronmaksukyvyn alentumisvähennys (TVL 98 §)

Tuloverotuksen perusteeksi hyväksytään yleensä sellaisenaan verovelvollisen itse ilmoittamat tiedot ja kolmansilta saadut tiedot. Ilmoitettujen tietojen oikeellisuutta on pyritty varmistamaan lähinnä sanktioimalla väärän tiedon antaminen. Veronkorotus määrätään myös tulkintatilanteessa (VML 32 a § 4 mom.).

Veronmaksajain Keskusliiton käsityksen mukaan automaattinen päätöksenteko on tuloverotuksen osalta Verohallinnossa rajattu tilanteisiin, joissa verovelvollisen ilmoitus hyväksytään sellaisenaan. Poikkeaminen veroilmoituksen tiedoista, esimerkiksi vähennysvaatimuksen hylkääminen, tehdään Veronmaksajain Keskusliiton tietojen mukaan aina jonkun henkilön päätöksellä.

Varsinaisia itsenäisiä automaattisia päätöksiä säännönmukaiseen verotukseen liittyen tehdään Verohallinnossa seuraamusmaksujen osalta. Sanktioluontoinen veronkorotus tai myöhästymismaksu voidaan määrätä täysin koneellisesti, vaikka muodollisesti verovelvollista olisi kuultu ennen maksun määräämistä. Tällaisesta tilanteesta oli kyse ratkaisussa 29.6.2018 EOAK/3116/2017.

Oma-aloitteisten verojen osalta varsinaisia verotuspäätöksiä tehdään vain poikkeustilanteissa. Osa päätöksistä tehdään kokonaan koneellisesti esimerkiksi puuttuvan tai myöhästyneen ilmoituksen perusteella. Tällöin päätökseen sisältyy myös sanktio.

Kuten eduskunnan apulaisoikeusasiamies Sakslin on yllä mainitussa ratkaisussa tuonut esiin, erityisesti verotuksessa automatisoitu päätöksenteko on edennyt pitkälle ilman, että sen perustaa on riittävästi säädelty laissa. Automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö onkin kiistatta tarpeen kansalaisten perusoikeuksien turvaamiseksi ja se tulisi saada voimaan ilman tarpeetonta viivytystä.

Automaattisen päätöksenteon käyttöalan rajaus

Miten arvioitte arviomuistiossa ehdotettua käyttöalan rajaamista tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista tilanteessa, jossa päätöksentekoon ei liity harkintavaltaa?

Arviomuistiossa ehdotetaan automaattiossa syntyvät päätökset rajattavaksi tilanteisiin, joissa ratkaisu on johdettavissa koneellisesti lainsäädännöstä ja tiedossa olevista yksiselitteisistä faktoista eikä päätöksentekoon sisälly harkintavaltaa. Veronmaksajain keskusliitto pitää rajausta sinällään perusteltuna.

Verotuspäätöksen tekeminen edellyttää kuitenkin lähes aina harkintaa. Harkinta ja tulkinta kohdistuvat verolaskelman pohjana oleviin faktoihin. Varsinainen verojen laskenta on pitkälle mekaaninen toimenpide, jonka lopputulos on johdettavissa suoraan laista.

Tulon veronalaisuus ja menon vähennyskelpoisuus on lainsäädännössä säädetty avoimin termein, joten niitä ei voida täysin yksiselitteisesti määritellä koneellisesti arvioitavaksi. Näin olleen on epäselvää, miten ehdotettu sääntely sopisi verotuksessa jo käytössä olevaan menettelyyn.

Jotta mahdollinen yleinen automaattisen päätöksenteon sääntely mahdollistaisi nykyisen kaltaisen verotuksen, tulisi säännöksissä kuvata tarkasti, millaiset tiedot katsotaan sellaisiksi yksiselitteisiksi faktoiksi, jotka kelpaavat automaattisen päätöksenteon perusteiksi. Veronmaksajain Keskusliiton käsityksen mukaan esimerkiksi verovelvollisen itsensä ilmoittamia ja sivullisilmoittajien antamia tietoja tulisi pitää riittävänä yksiselitteisinä faktoina, vaikkei niiden tosiasiallisesta paikkansapitävyydestä olekaan varmuutta. Samoin asian jatkovalmistelussa tulisi uudelleenarvioida

se, kenen vastuulla viranomaisille annettavien tietojen oikeellisuuden tulkinta on ja milloin annetun tiedon voidaan katsoa olevan siinä määrin väärä, että sen antaminen on perusteltua sanktioita. Nykymuotoinen seuraamusmaksujen määrääminen tulkinnanvaraisten tietojen ilmoittamisen perusteella on kohtuutonta.

Miten arvioitte ehdotettua lähtökohtaa, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko voisi yleislainsäädännön nojalla perustua vain viranomaisen ennalta määrittelemiin, lainsäädännön mukaisiin päättelysääntöihin (ei esimerkiksi oppivaan tekoälyyn)?

-

Hyvän hallinnon ja oikeusturvan varmistaminen

Olisiko lakiin syytä ottaa säännös, jossa korostetaan viranomaisen velvollisuutta varmistua, että automaattisen päätöksentekojärjestelmän käyttö ei vaaranna hyvän hallinnon, oikeusturvan ja perusoikeuksien toteutumista? Tulisiko näiden periaatteiden toteutumista varmistaa jollain muunlaisella menettelyllä?

Verohallinnon nopea digitalisaatio on merkinnyt joidenkin henkilöryhmien saaman palvelun vähenemistä ja lakisäätteisten velvoitteiden hoitamisen vaikeutumista.

Sähköinen ilmoittaminen on säädetty joiltain osin pakolliseksi, mutta järjestelmä ei kuitenkaan mahdollista sähköistä ilmoittamista kaikille tai se on erityisen hankalaa. Esimerkiksi kuolinpesän, konkurssipesän tai ulkomaalaisen on hyvin hankala toimia sähköisesti, koska sähköinen ilmoittaminen vaatii vahvan tunnistautumisen.

Hyvää hallintoa olisi varmistaa ensin kaikkien mahdollisuus toimia sähköisesti ja vasta sitten rajoittaa paperi-ilmoitusten antamista. Hallintolain 7 §:n mukainen palveluperiaate edellyttää, että myös paperisen ilmoituksen antajia palvellaan ja opastetaan, jotta ilmoitusvelvollisuuden täyttäminen olisi mahdollisimman helppoa. Automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn yhteydessä tulisikin lain tasolla taata kansalaisille tietoteknisistä taidoista riippumattomat mahdollisuudet viranomaisasiointiin automaation edelleen lisääntyessä.

Luottamuksen suojalle on verotuksessa muodostunut muusta hallinnosta poikkeavat kriteerit. Verotuksessa luottamuksensuojan saaminen yksittäisen verotuspäätöksen osalta edellyttää, että viranomaisen on nimenomaisesti käsitellyt ja tutkinut asian. Luottamuksensuoja ei siis koske automaatiossa tehtyjä päätöksiä. Asian tekee erityisen ongelmalliseksi se, että nykyisin verovelvollinen ei voi tietää, onko jotakin ratkaisua erikseen harkittu Verohallinnossa vai onko se syntynyt automaatiossa. Verovelvollisella ei ole myöskään mahdollisuutta vaatia Verohallintoa tutkimaan asiaa säännönmukaisessa verotuksessa.

On kyseenalaista toteutuvatko hyvän hallinnon kriteerit verotuksessa tällä hetkellä, sillä verovelvollinen ei voi edes erikseen pyytämällä saada viranomaiselta päätöstä, joka antaisi verovelvollisen vilpittömän mielen suojan myöhempien tulkintamuutosten varalta. Maksullinen ennakkoratkaisu ei korvaa tätä puutetta. Esimerkiksi arvonlisäverotuksessa aikaisemmin oli mahdollista maksaa vero varmuuden vuoksi ja hakea myöhemmin veroa takaisin, jolloin viranomainen teki hakemuksen perusteella päätöksen, joka loi luottamuksensuojan vastaaviin tilanteisiin. Nykyisin verovelvollinen korjaa liikamaksun omalla korjausilmoituksella. Jos korjausilmoitusta ei hyväksytä, määrätään verovelvolliselle veronkorotus. Jos korjausilmoitus hyväksytään, verovelvollinen ei voi tietää, onko se käsitelty nimenomaisesti vai lipsahtanut tarkistamatta läpi, eikä hän voi siten saada luottamuksensuojaa vastaaviin tilanteisiin.

Vaikka hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen edellytykset sinällään on yleislaeissa säädelty, tulisi Veronmaksajain Keskusliiton näkemyksen mukaan lakiin tässä yhteydessä ottaa lisäksi erityinen säännös, jossa varmistetaan hyvän hallinnon ja verovelvollisten oikeusturvan toteutuminen niin sähköisessä asiointissa kuin automaattisen päätöksentekojärjestelmän käytön yhteydessäkin.

Automaattisen päätöksenteon sääntelyperustan rakentamisessa tulee korjata ne valuvirheet, joita verotusmenettelyyn on päässyt muodostumaan. Hyvän hallinnon periaatteiden ja verovelvollisten oikeusturvan toteutumisen turvaa parhaiten lainsäädäntö, jonka mukaan viranomaisen ratkaisu tulkinnallisessa tilanteessa luo aina verovelvolliselle luottamuksensuojan, ellei hänen todeta menetelleen tahallisesti väärin. Verovelvollisen oikeussuojan ei tulisi olla riippuvainen siitä, onko päätöksentekijä kone vai ihminen. Asian jatkovalmistelussa tulisikin selvittää luottamuksensuojasääntelyn suhde automaattisen päätöksentekoon laajemminkin ja sääntelyn muutostarpeet. Hyöty verotusmenettelyn sujuvoitumisesta on tähän asti koitunut pääasiassa julkisen vallan eduksi. Kun automaatiota päätöksenteossa lisätään, tulee samalla varmistaa, etteivät epävarmuudesta aiheutuvat kustannukset siirry yksin verovelvollisten maksettavaksi, vaan hallinnon on otettava ne kannettavakseen.

Jollei luottamuksensuojasääntelyä voida ulottaa automaatiassa tehtyihin päätöksiin, tulee automaattisen päätöksenteon käytön edellytykseksi vähintäänkin säätää, että vero- ja muissa hallintopäätöksissä nimenomaisesti tiedotetaan, jos ne on tehty automaattisessa päätöksentekomenettelyssä. Tällöin verovelvollinen tietäisi, ettei viranomainen ole päätöksessään ottanut kantaa laskennan perusteena olevan tiedon oikeellisuuteen, verovelvollisella olisi mahdollisuus arvioida automaattisen päätöksenteon asianmukaisuutta eikä ristiriitaa luottamuksensuojaperiaatteen kanssa olisi niin räikeä. Verovelvollisella tulisi myös halutessaan olla mahdollisuus saada tulkinnanvarainen asiansa inhimillisen toimijan harkittavaksi ja ratkaistavaksi säännönmukaisessa verotuksessa tai jollain muulla maksullista ennakkoratkaisua kevyemmällä menettelyllä.

Verovelvollisilta tulee myös paljon valituksia siitä, että päätöksessä tai selvitysketohetuksessa mainittua henkilöä ei tavoita puhelimitse tai päätöksessä mainittu henkilö ei tiedä itse asiasta

mitään, vaan tosiasiallisen ratkaisun on tehnyt joku muu virkamies. Hallintopäätöksen tehneen ja siitä vastuussa olevan virkamiehen nimi ja yhteystiedot tulisi olla näkyvissä päätöksessä silloin, kun kyse ei ole täysin automaattisessa päätöksenteossa tehdystä päätöksestä tai selvästi massamenettelystä. Jos kyse on automaattisesta tai massamenettelyn luonteisesta päätöksenteosta, tulee päätöksestä löytyä riittävän yksilöidyt ja kohdennetut yhteystiedot. Yhteystietojen yhdessä päätöksestä ilmenevien muiden tietojen kanssa tulee turvata henkilön oikeus päätöstä koskevien lisätietojen saantiin viranomaiselta.

Tietojärjestelmäsääntely ja virkavastuun kohdentaminen

Muistiossa ehdotetaan, että virkavastuun asianmukainen toteutuminen pyrittäisiin varmistamaan kohdentamalla virkavastuu tiettyihin järjestelmän käyttöä koskeviin virkatehtäviin. Miten arvioitte ehdotuksen toimivuutta?

Vaikka veroviranomaiset tekevät tuhansia virheellisiä päätöksiä vuosittain, rikosoikeudelliseen vastuuseen tai edes vahingonkorvauksiin ne eivät ole tiettävästi johtaneet muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Rikosoikeudellista vastuuta tärkeämpää veronmaksajan oikeusturvan kannalta on päätöksenteon läpinäkyvyys ja tehokas muutoksenhaku.

Verotusmenettelyä säätelevien lakien mukaan Verohallinnon tulee oikaista havaitsemansa virheelliset päätökset. Jos hallinnon tietokoneohjelmissa on ollut virheitä, verohallinto onkin viime aikoina korjannut virheet oma-aloitteisesti.

Jotta virkavastuun realisoitumisen mahdollisuus kuitenkin toimisi riittävänä

kannustimena virheiden välttämiseen, olisi virkavastuuta käsityksemme mukaan perusteltua pyrkiä kohdentamaan tiettyihin automaattisen päätöksentekojärjestelmän hankinta- ja käyttöprosessiin liittyviin tehtäviin tai prosessin osiin, kuten arviomuistiossa on esitetty.

Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan järjestelmässä käytettävät päätöksentekosäännöt tulisi hyväksyä nimenomaisella päätöksellä? Millaisessa menettelyssä tai kokoonpanossa säännöt tulisi hyväksyä?

-

Miten arvioitte järjestelmän tai siihen tehtyjen muutosten hyväksymistä ja vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevaa ehdotusta?

-

Miten arvioitte järjestelmän valvontaa koskevaa ehdotusta?

-

Tulisiko virkavastuun kohdentamiseksi ottaa käyttöön muita velvollisuuksia tai menettelyitä?

-

Viranomaisten toiminnan julkisuus ja päätöksenteon läpinäkyvyys

Miten arvioitte ehdotusta, jonka mukaan viranomaiselle tulisi asettaa velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi? Millainen kuvauksen tulisi olla?

Veronmaksajain Keskusliiton käsityksen mukaan, ehdotettu velvollisuus esittää kuvaus automaattisessa päätöksenteossa sovellettavista päätöksentekosäännöistä ja asioiden valikoitumisesta automaattiseen päätöksentekoon on perusteltu. Verotusmenettelyn osalta käytännössä julkisuuslain säännökset pitkälti estäisivät tarkemman päätöksentekosääntöjen ja valikoitumisen edellytysten avaamisen.

Miten arvioitte asiakirjan varmentamista koskevaa ehdotusta?

-

Tietosuoja

Tulisiko automaattiseen päätöksentekoon liittää muunlaisia suoja-toimia kuin mitä arviomuistiossa ehdotetaan?

Veronmaksajain Keskusliitto ei ole havainnut ongelmia Verohallinnon tietosuojassa.

Miten lasten erityinen suojan tarve tulisi huomioida automaattisessa päätöksenteossa?

-

Muut sääntelytarpeet

Millä muilla tavoin hallinnon lainalaisuuden, hyvän hallinnon, oikeusturvan ja virkavastuun toteutuminen tulisi yleislainsäädännössä varmistaa?

Luottamuksensuoja verotuksessa kaipaisi laajemman tarkastelun kuin vain automaattiseen päätöksentekoon liittyen, kuten edellä on selostettu.

Muut huomiot

Onko teillä muita huomioita arviomuistiossa käsitellyistä aiheista?

Veronmaksajain Keskusliitto näkee Verohallinnon tietojenkäsittelyn sähköistymisen ja automatisoitumisen ensisijaisesti positiivisena, oikeusvarmuutta ja yhdenmukaista käytäntöä edistävänä kehityksenä.

Yksittäisen veronmaksajan kannalta on samantekevää, tehdäänkö verotuspäätös automaattisesti vai manuaalisesti. Tärkeintä on, että päätös on oikea ja jos se on virheellinen, virheellinen päätös korjataan mahdollisimman helposti sekä nopeasti ja ettei virheellisestä päätöksestä aiheudu verovelvolliselle taloudellista vahinkoa.

Automaation lisääminen verotusmenettelyssä on lisännyt ja ankaroittanut sanktioiden käyttöä ja vähentänyt merkittävästi verovelvollisten mahdollisuutta vedota luottamuksensuojaan.

Malinen Kati
Veronmaksajain Keskusliitto ry