

Asia: VN/3071/2020

Lausuntopyyntö hallinnon automaattisen päätöksenteon käyttöalaa ja läpinäkyvyyttä koskevista säännösluonnoksista

1. Automaattisen käsittelyn sallittu käyttöala

1.1. Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaa *oikeudellisesti*?

Säännöksen tulisi rakentua toisenlaisille lähtökohdille. (Miten?)

Perustelut ja muutosehdotukset:

Ehdotetun säännöksen selvyttä ja tarkkuustasoa automaattisen päätöksenteon perusteena voitaneen sinänsä pitää lakiteknisesti riittävänä. Säännöksen mukainen automaattisen päätöksenteon sallittu käyttöala on kuitenkin verotuksen tapaiseen massamenettelyyn ilmeisesti liian kapea tai on vähintäänkin epävarmaa, voisiko Verohallinto tehdä nojalla päätöksiä automaatiassa nykyisessä laajuudessa ja ottaa automaattisia päätöksentekomenettelyjä käyttöön uusissa asiaryhmissä. Verotuksen toimeenpanon turvaamiseksi automaattisesta päätöksenteosta verotusmenettelyssä tulisi tarvittaessa säätää verotusmenettelyä koskevassa erityislainsäädännössä.

1.2. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Miten arvioitte ehdotuksen lähtökohtaatoiminnassanne *automatisoitavien asiaryhmien* kannalta?

Ehdotus mahdollistaa osin nykyiset tai suunnitellut automaattiset päätökset.

Perustelut ja lisätiedot:

Ehdotetun käyttöalasäännöksen sanamuoto mahdollistaisi ilmeisesti eräiden Verohallinnon nykyisten automaattisten päätösten tekemisen. Esimerkki tästä ovat ennakkoperinnässä tehtävät verokorttipäätökset, joissa ratkaisu voidaan yksiselitteisesti johtaa ennakkoperintälaista ja sen nojalla annetuista alemman tasoista säädöksistä (oikeussäännöistä).

Edellä kohdassa 1.1. esitetyllä tavalla olisi kuitenkin epävarmaa sallisiko ehdotettu käyttö-alasäännös automaattisen päätöksenteon esimerkiksi vuosittain tehtävissä tuloverotuspää-töksissä, kiinteistöverotuspäätöksissä tai oma-aloitteisen verotuksen arvioverotustilanteissa. Tällaisten päätöksiä tehdään vuosittain miljoonia ja niiden tekeminen automaatiassa tilisi olla mahdollista. Automaattisen päätöksenteon tulisi olla mahdollista myös verotuksessa lain säännösten perusteella kaavamaisesti laskettavien ja koneellisesti määrättäväksi tarkoitettujen myöhästymismaksujen määräämisessä sekä laiminlyöntimaksujen määräämisessä niissä tapauksissa, joissa verovelvollinen ei ole vastannut laiminlyöntimaksun määräämistä koskevaan kuulemiskirjeeseen.

Ennen uutta automaattista päätöksentekoa koskevaa sääntelyä Verohallinto ei tee automaattisia päätöksiä autoverotuksessa ja valmisteverotuksessa. Tulevan sääntelyn tulisi mahdollistaa automaattinen päätöksenteon käyttö myös näissä verolajeissa.

1.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: Millaisia 2 momentin määritelmän mukaisia tilanteita tunnistatte toiminnassanne?

Ehdotetun hallintolain 25 a §:n 2 momentin mukaan sallitun automaattisen päätöksenteon kriteereitä sovellettaisiin myös ”sellaiseen hallintoasian valmisteluun ja tosiasialliseen hallinto-toimintaan, jolla on [vai: voi olla - - tai joka voi vaikut-taa?] oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa vastaavalla merkittävällä tavalla asianosaiseen tai hallinnon asiakkaaseen. ”

Verohallinto ei ole toistaiseksi tunnistanut toiminnassaan sellaisia tilanteita, jotka ilmeisesti kuuluisivat 2 momentin soveltamisalaan.

1.4. Tulisiko myös muun kuin 2 momentissa tarkoitetun avustavan tai valmistelevan automaation käyttöä säännellä hallinto-oikeudellisesti?

Ei

Perustelut ja muutosehdotukset:

Verohallinnon käsityksen mukaan asianosaisen kannalta on merkityksellistä nimenomaan päätöksenteon automaatiota koskeva sääntely. Tarpeetonta sääntelyä tulisi välttää. Viran-omaisen toimintaan sovelletaan jo nykyisellään muultakin osin hallintolakia, mm. hyvän hal-linnon periaatteita, ja verotusmenettelyn erityisiä menettelysäännöksiä, joita on pidettävä riit-tävänä.

Sääntelyssä ei siis tulisi rajata mahdollisuutta hyödyntää automaatiota muussa hallintotoiminnassa kuin varsinaisessa päätöksenteossa kuten esimerkiksi kuulemiskirjeiden muodos-tamisessa.

1.5. Muut huomiot käyttöalasääntelystä:

Ei ole

2. Oikeussuojakeinot

2.1. Ehdotettu 25 a §:n muotoilu mahdollistaa myös oikaisuvaatimuksen käsittelyn automaattisesti. Miten arvioitte ehdotusta tältä osin?

Oikaisuvaatimuksen automaattisen käsittelyn tulee olla mahdollista.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Verovelvolliset tekevät vuosittain tuloverotuksessa säännönmukaisen verotuksen päättymisen jälkeen kymmeniä tuhansia oikaisuvaatimuksia, joissa he esittävät vähennysvaatimuksia, joita he eivät ole huomanneet esittää jo veroilmoituksessa, ja jotka ovat luonteeltaan siten riidattomia ja selviä, että ne voidaan ratkaista automaattiossa samalla tapaa kuin verotusta toimitettaessakin. Tuloverotuksessa ja kiinteistöverotuksessa päätös uusien tietojen perusteella tehtävään oikaisuvaatimukseen tehdään tällöin ns. täydentävänä verotuspäätöksenä. Päätös oikaisuvaatimukseen tulisi voida tehdä automaattiossa näissä tilanteissa ja muissakin tapauksissa ainakin siltä osin kuin verovelvollisen vaatimus hyväksytään. Päätös oikaisuvaatimukseen tulisi voida tehdä automaattiossa myös muissa tapauksissa, joissa ratkaisun perusteet ovat yksiselitteiset.

Automaattinen päätöksenteko edistää oikaisuvaatimusten viivytyksetöntä käsittelyä, tehostaa viranomaistoimintaa ja on edellä mainituissa tilanteissa myös verovelvollisten edun mu-kaista, koska he saavat päätöksen nopeasti.

2.2. Mitkä muut menettelyt toteuttaisivat tehokkaasti oikeussuojaa automaattisen päätöksenteon yhteydessä?

- Asianosaisen kuuleminen ennen päätöksen tekemistä samassa laajuudessa kuin virkailijäkäsittelyssäkin,
- Mahdollisuudet oikaista päätös viranomaisen ja asianosaisen aloitteesta
- Viranomaisen antamat ohjeet ja neuvonta
- Automaattisten päätöksenteon tietojärjestelmän aktiivinen seuranta, testaaminen ja ylläpitäminen oikeellisuuden varmistamiseksi ja virheiden havaitsemiseksi

2.3. Kysymys viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille: mitä soveltamanne lainsäädännön oikeussuojakeinoja pidätte tässä yhteydessä tehokkaina ja miksi?

- Verovelvollisen kuulemista koskevat säännökset. Henkilöasiakkaille lähetään esi-täytetty veroilmoitus tuloverotuksessa tulo ja vähennystietojen tarkistamista ja kor-jaamista varten. Kiinteistöverotuksessa verovelvollisille lähetään vastaavasti selvitys kiinteistöverotuksen perusteena käytettävistä tiedoista tarkistamista ja korjaa-mista varten.

- Verotusmenettelyn riittävän pitkät muutoksenhaku ja oikaisuajat mahdollistavat myös automaattisessa päätöksenteossa mahdollisesti syntyvien virheellisten päätösten havaitsemisen ja korjaamisen
- Verohallinnon mahdollisuudet oikaista virheelliset päätökset myös viranomaisaloitteisesti

2.4. Muut huomiot oikeussuojakysymyksistä:

Ei ole

3. Tietosuoja

3.1. Miten arvioitte tätä koskevaa kantaa?

Erytisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Nykyisiä verotusmenettelyyn sovellettavia menettelyllisiä velvoitteita on pidettävä riittävinä suojatoimina.

3.2. Tulisiko yleislakiin sisällyttää suojatoimia erityisiin henkilötietoryhmiin tai ns. valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin (esimerkiksi sosiaalihuollon tarve) liittyen?

Erytisistä suojatoimista ei ole tarpeen säätää.

Perustelut ja muutosehdotukset:

Ainakaan verotuksessa käsiteltävien asioiden ja tietojen luonne ei edellytä erityisiä suojatoimia.

3.3. Muut huomiot tietosuojakysymyksistä:

Ei ole

4. Käsittelyn julkisuus ja läpinäkyvyys

4.1. Pidättekö ehdotettua lähestymistapaa oikeana?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Lähestymistapaa on sinänsä pidettävä oikeana, ks. kuitenkin huomiot kohdassa 4.3. ja 4.4.

4.2. Kannatatteko lisätietojen antajaa koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 4 kohta)?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Ehdotetun säännöksen mukaan automaattiossa käsitellyssä asiassa olisi riittävää, että päätöksessä ilmoitetaan vain viranomaisen yhteystiedot. Ehdotus on perusteltu ja vastaa nykytilaa verotuksessa esimerkiksi verotusmenettelystä annetun lain 51 §:n 1 momentin mukaan.

4.3. Kannatatteko automaattisesta käsittelystä ilmoittamista koskevaa muutosehdotusta (HL 44 §:n 1 momentin 5 kohta)?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Ehdotus on sinänsä perusteltu. Verotuksessa samassa verotuspäätöksessä voi kuitenkin olla sekä asioita, jotka on ratkaistu automaattiossa, että asioita, jotka virkailija on tutkinut ja ratkaissut (esimerkiksi tietyt vähennysvaatimukset ja tuloerät). Täsmällisen tiedon saaminen päätökselle siitä mitkä nimenomaiset asiat virkailija on ratkaissut vs. mitkä on ratkaistu automaattiossa ei ole käytännössä mahdollista ilman mittavia muutoksia järjestelmiin ja menettelyihin. Näitä muutoksia ei voida pitää tarkoituksenmukaisina ja tarpeellisenä verovelvollisen oikeussuojan kannalta. Niissä yksittäisissä tapauksissa, joissa tieto on tarpeen, asiakas saa sen kysyttäessä Verohallinnolta. Säännöksen tulisi sallia se, että tieto automaattisesta käsittelystä kerrotaan tällöin väljemmin päätöksessä tai verovelvolliselle muuten esimerkiksi kuulemiskirjeessä tai hakemuslomakkeella annettavassa informaatiossa.

4.4. Kannatatteko ehdotusta hallintoasioiden automaattista käsittelyä koskevan kuvauksen julkaisemisesta?

Kyllä

Perustelut ja muutosehdotukset:

Kuvaus on tarpeen, jotta asianosainen saa ymmärrettävässä muodossa tiedon automaattisen päätöksenteon soveltamisesta ja siinä sovellettavista periaatteista.

4.5. Millaisia tietoja automaattista käsittelyä koskevaan kuvaukseen tulisi sisältyä?

Kuvauksessa tulisi kertoa asianosaiselle ymmärrettävällä tavalla viranomaisen käyttämästä automaattisesta päätöksenteosta. Käsittelysääntöjen kuvaaminen algoritmien tasolla ei yleisesti palvele sääntöjen ymmärtämistä. Kuvauksessa ei tule edellyttää kerrottavan sellaisia yksityiskohtaisia tietoja esimerkiksi valikoinnissa sovellettavista raja-arvoista, että tiedot edistäisivät vilpillistä ilmoittamista ja vaarantaisivat verotuksen ja verovalvonnan toteutumisen.

Verohallinnolla on jo nykyisellään kuvaus verotusasioiden automaattisesta käsittelystä: https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/verohallinnon_esittely/tietosuoja-ja-julkisuus/tietojen_kasittely_ja_tietosuoj/automaattinen-paatoksenteke/. Tällaista kuvausta tulisi pitää riittävänä.

4.6. Muut julkisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat huomiot

Ei ole

5. Muut huomiot

5.1. Muut huomiot ehdotetusta sääntelystä

Ei ole

Merisalo Matti
Verohallinto