

VEROHALLINTO
Matti Merisalo
Olli Sierla

10.11.2022

Hallintovaliokunnalle

Lausuntona eduskunnan hallintovaliokunnassa käsiteltävänä olevassa asiassa hallituksen esitys 145/2022 vp julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi esitämme Verohallinnon puolesta kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetulla lainsäädännöllä mahdollistettaisiin automaattinen päätöksenteko julkisessa hallinnossa. Hallintolaissa säädettäisiin asian automaattisen ratkaisemisen edellytyksistä, luonnollista henkilöä koskevasta oikeussuojaedellytyksestä sekä viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle asian ratkaisemisesta automaattisesti. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin lisättäisiin automaattisen päätöksenteon virkavastuun kohdentumista ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista edistävät säännökset muun muassa automaattisen päätöksen tuottavan toimintaprosessin kehittämisen dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttöönotosta sekä viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa automaattisista toimintaprosesseista. Lisäksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa säädettäisiin palveluautomaation (chatbot) käytön edellytyksistä.

Verohallinto tekee vuosittain eri verolajeissa yhteensä noin 16 miljoonaa päätöstä. Näistä noin 14,5 miljoonaa päätöstä tehdään automaatiassa. Valtaosa Verohallinnon päätöksistä on laskentaa, joka tehdään selvien ja riidattomien tulo-, vähennys- ja muiden tietojen perusteella ja jossa päätöksen oikeellisuus ja verovelvollisen oikeusturvan varmistaminen ei edellytä virkailijan myötävaikutusta.

Automaattinen päätöksenteko yhdenmukaisesti sovellettavien sääntöjen perustella edistää viranomaisen ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä ja verotuksen tasapuolisuutta. Automaation avulla virkailijatyö voidaan suunnata sellaisiin asioihin, jotka edellyttävät virkailijan tapauskohtaista käsittelyä ja harkintaa. Ilman automaatiota verotusasioita ei ole mahdollista käsitellä perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä ja laissa säädetyissä määräaajoissa. Tapausten lukumäärän määrän vuoksi automaattinen päätöksenteko on välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista yhteiskunnan resurssien käytön kannalta.

Verohallinnon arvion mukaan hallituksen esityksessä 145/2022 vp ehdotettu yleislainsäädäntö mahdollistaa valtaosin automaattisen päätöksenteon jatkamisen

niissä verotuksen asiaryhmissä, joissa sitä on tähän asti käytetty ja luo edellytykset vastaavanlaisen automaattisen päätöksenteon laajentamisen niihin verolajeihin ja asiaryhmiin, joissa sitä ei ole tähän asti käytetty. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä 224/2022 vp automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan lisäksi eräitä massaluonteisen verotusmenettelyn erityispiirteisiin perustuvia erityissäännöksiä, jotka mahdollistaisivat muun muassa verotusta koskevan oikaisuvaatimuksen ja veroilmoituksen määräajan pidentämistä koskevan ratkaisemisen sekä perusverokortteja ja -ennakoita koskevien päätösten tekemisen automaattisesti tietyissä tilanteissa. Myös erityislaissa tarkoitetuissa tilanteissa asia voitaisiin ratkaista automaattisesti vain silloin, kun ehdotetussa hallintolain 53 e §:n 2 momentissa tarkoitettut yleiset edellytykset asian automaattiselle ratkaisemiselle täyttyvät.

Verohallinnon käsityksen mukaan hallituksen esityksessä 145/2022 vp hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin ehdotettu yleislainsäädäntö toteuttaisi perustuslaista johtuvat vaatimukset viranomaistoiminnan lakisidonnaisuudesta, hyvästä hallinnosta ja päätöksentekoon liittyvästä virkavastuusta. Sääntely mahdollistaisi myös asianmukaisella tavalla kansalliseen liikkumavaraan nojautuen poikkeamisen EU:n tietosuojasääntelyyn sisältyvästä automaattisten päätösten kiellosta. Ehdotettu sääntely poistaisi viime aikoina esillä olleen viranomaisen automaattiseen päätöksentekoon liittyvän oikeudellisen epävarmuuden, mikä turvaisi automaattisen päätöksenteon jatkuvuuden ja kehittämisen.

Hallinnolliset rangaistusluonteiset seuraamukset

Hallintolakiin ehdotettu sääntely ei sisällä kieltoa määrätä hallinnollista rangaistusluonteista seuraamusta automaattisesti. Vielä lausuntovaiheessa hallituksen esitysluonnoksessa ollut kiello poistettiin lakiesityksestä, koska käyttöalasäännösten voidaan katsoa rajaavan jo tarpeeksi mahdollisuuksia hyödyntää automaattista päätöksentekoa näiden asioiden osalta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan korostanut hallinnollisten seuraamusten yhteydessä oikeusturvasta huolehtimista (esim. PeVL 49/2017 vp). Monien oikeusturvaan liittyvien näkökulmien voidaan kuitenkin katsoa tulevan huomioiduksi jo silloin kun rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten perusteista säädetään, mikäli samalla huomioidaan asianmukaisesti hallinnollisten seuraamusten sääntelyperiaatteet. Hallinnollisiin seuraamuksiin voi myös liittyä erityistä oikeasuhteisuuden arvioimisen tarvetta, joka voidaan kuitenkin katsoa silloin sisältävän tapauskohtaista harkintaa ja täten esimerkiksi muut kuin kaavamaiset sanktiot jäisivät suoraan automaattisen ratkaisemisen käyttöalan ulkopuolelle jo ilman erillistä kieltoa (HE 145/2022 vp s. 94)."

Perusteluissa todetaan edelleen, että

"sääntely soveltuisi myös hallintomenettelyssä määrättävien rangaistusluonteisten seuraamusten määräämiseen automaattisesti silloin, kun ne eivät sisällä tapauskohtaista harkintaa tai jos virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut harkintaa edellyttävät seikat. Rangaistusluonteisten seuraamusten määrääminen automaattisesti olisi siten mahdollista vain rajatuissa tapauksissa. Automaattisesti voitaisiin määrätä esimerkiksi sellainen kaavamainen seuraamus, jonka määräämisperusteet ja suuruus on täsmällisesti säädetty laissa ja jossa laiminlyönti tai laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä (s. 99)."

Verohallinto pitää hallituksen esityksessä omaksuttua lainsäädännöllistä ratkaisua perusteltuna. Verohallinnon näkemyksen mukaan osa verotusmenettelyssä määrättävistä seuraamuksista on sellaisia hallituksen esityksen perusteluissa kuvattuja kaavamaisia seuraamuksia, joiden määrittämisessä voidaan käyttää automaatiota verovelvollisen oikeusturvaa vaarantamatta. Verohallinto toteaa tältä osin yksityiskohtaisemmin vielä seuraavaa.

Verotusmenettelyssä määrättäviä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia ovat myöhästymismaksu, veronkorotus ja laiminlyöntimaksu.¹ Seuraamus määrätään verovelvolliselle, sivulliselle tiedonantovelvolliselle tai muulle ilmoitusvelvolliselle laissa säädetyn ilmoittamisvelvollisuuden tai tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnin johdosta.

Verohallinnon toimivaltaan kuuluvien verojen seuraamusjärjestelmä on perusteellisesti uudistettu hallituksen esitysten 29/2016 vp, 97/2017 vp ja 54/2020 vp johdosta hyväksytyillä laeilla. Lakimuutosten johdosta ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyönnistä määrättävät seuraamukset ovat aiempaa yhtenäisemmät ja kaavamaisemmat. Seuraamusten määrittämisperusteisiin ja suuruuteen liittyvää viranomaisharkintaa vähennettiin olennaisesti. Myöhästymismaksujen ja osin myös veronkorotusten määrittämisperusteet ja suuruus on säädetty verolaeissa täsmällisesti ja kaavamaisesti, eikä Verohallinnolla on seuraamuksen suuruuden oikeasuhtaisuuteen liittyvää harkintavaltaa. Eräille veronkorotuksille ja laiminlyöntimaksuille on säädetty laissa euromääräinen enimmäismäärä, jonka asettamissa rajoissa seuraamus määrätään, tai useampia enimmäismääriä vakavuusasteeltaan erilaisia laiminlyöntejä varten. Verohallinnolla on lukumääräisesti yleisimmissä seuraamuksissa lakiin perustuvat vakintuneet ja yhtenäiset ratkaisukäytännöt, joiden mukaisesti seuraamus määrätään laissa säädettyissä rajoissa, jos seuraamuksen määrittämiseen vaikuttavaa muuta selvitystä ei ole yksittäistapauksessa käytettävissä. Muu selvitys voi lähinnä olla verovelvollisen esittämä selvitys ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiin johtaneista yksilöllisistä syistä. Seuraamus määräytyy tyypillisesti ilmoituksen myöhästymisajan pituuden perusteella tai sen tietojen lukumäärän taikka euromääräisen arvon perusteella, jota ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti koskee. Lain ja lakiin perustuvan ratkaisukäytännön mukaiset käsittelysäännöt seuraamuksen määrittämiseksi ovat tällöin ohjelmoitavissa tietojärjestelmään, joka määrää seuraamuksen automaattisesti, ellei tapaus nouse virkailijan käsiteltäväksi verovelvollisen esittämän selvityksen tai muun syyn johdosta.

Verovelvolliselle varataan vähäisiä myöhästymismaksuja koskevin poikkeuksin² tilaisuus tulla kuulluksi ennen seuraamuksen määrittämistä. Jos verovelvollinen esittää vapaamuotoista tai muuta virkailijakäsittelyä edellyttävää selvitystä, virkailija tutkii selvityksen ja päättää seuraamuksen määrittämisestä. Virkailija jättää tällöin seuraamuksen määrittämättä niissä tapauksissa, joissa laissa säädetty, luonteeltaan poikkeukselliset edellytykset määrittämättä jättämiselle (esimerkiksi: laiminlyönnille on ollut pätevä syy tai muu erityinen syy) täyttyvät. Seuraamuksen määrittämisestä annetaan lain edellyttämällä tavalla perusteltu päätös ja verovelvollinen voi vaatia päätökseen oikaisua.

¹ Lisäksi varainsiirtoverotuksessa määrätään viivästyskorotus, jos lainhuutoa haetaan myöhässä.

² Eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä 224/2022 vp ehdotetaan oma-aloitteisten verojen myöhästymismaksuun liittyvää kuulemisvelvoitetta laajennettavaksi siten, että verovelvolliselle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen käytännössä aina ennen myöhästymismaksun määrittämistä, jos myöhästymismaksua määrätään enemmän kuin 200 euroa.

Lukumääräisesti suurin osa verotusmenettelyssä määrättävistä seuraamuksista on sellaisia olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvia ja saman säännön mukaisesti ratkaistavia asioita, jotka hallintolakiin ehdotetun 53 g §:n mukaan soveltuvat automaattisesti ratkaistavaksi. Koska seuraamussäännökset ja niihin perustuvat ratkaisukäytännöt ovat kaavamaisia, lopputulokseen ei lähtökohtaisesti vaikuta, määrääkö seuraamuksen virkailija vai määrätäänkö se automaatioissa. Silloin kun verovelvollista on kuultava seuraamusmaksun määrittämisestä ja tämä esittää selvitystä, virkailija siis tutkii selvityksen ja ratkaisee kysymyksen seuraamuksen määrittämisestä. Kuulemismenettely, oikeus saada perusteltu päätös ja mahdollisuus vaatia oikaisua ovat seuraamuksen määrittämiseen liittyviä oikeussuojakeinoja ja suojatoimia. Seuraamusten määrittämisessä voidaan käyttää automaatiota verovelvollisen oikeusturvaa vaarantamatta. Seuraamuksia määrätään verotuksessa vuosittain yli 400 000 tapauksessa. Verotuksen toimeenpanon turvaamiseksi on välttämätöntä, että massaluonteiset kaavamaiset seuraamukset voidaan määrätä automaatioissa niissä tilanteissa, joissa asiaan ei liity tapauskohtaisen harkinnan tarvetta.

Verohallinto pitää tärkeänä, että hallinnollisten seuraamusten automaattiselle määrittämiselle ei säädetä esimerkiksi seuraamuksen euromäärään liittyviä rajoituksia. Kuten automaattisesti ratkaistavien asioiden kohdalla muutoinkin, automaattisen ratkaisemisen edellytyksenä tulisi olla se, että seuraamuksen määrittäminen kyseisessä asiassa ei edellytä virkailijan tapauskohtaista harkintaa. Tällöin laissa kaavamaisesti säädetyt ja lakiin perustuvan ratkaisukäytännön mukaiset seuraamukset voitaisiin määrätä automaattisesti seuraamuksen euromääräistä riippumatta, jos virkailijan tutkittavaa tapauskohtaista selvitystä ei ole käytettävissä. Viranomaisen velvollisuutena olisi hallintolaissa ja tiedonhallintalaissa säädetyllä tavalla etukäteisesti harkita ja päättää missä tilanteissa täyttyvät lainmukaiset edellytykset käyttää automaattista päätöksentekoa seuraamusten määrittämisessä. Huomattava myös on, että kuulemisvelvoitteiden johdosta määrältään merkittävämmät seuraamukset tulevat verotusmenettelyssä joka tapauksessa virkailijan ratkaistavaksi niissä tapauksissa, joissa verovelvollinen katsoo aiheelliseksi esittää laiminlyönnistä selvitystä.

Vaikutukset Verohallinnolle

Automaattisesta ratkaisemisesta ilmoittaminen yksittäispäätöksillä ja tiedonhallintalaissa automaattisen toimintaprosessin käyttämiselle asetettavat yksityiskohtaiset dokumentointi- ym. vaatimukset tulevat edellyttämään Verohallinnolta varsin mittavaa kertaluontoista ja jatkuvaa hallinnollista työtä. Automaattista päätöksentekoa koskevan informaation lisääntymisen ennakoidaan myös lisäävän asiakasneuvonnan ja -palvelun tarvetta huomattavasti. Hallituksen esityksessä 145/2022 vp ehdotetut muutokset ovat Verohallinnossa sinänsä toimeenpantavissa. Muutosten talousarviovaikutuksia Verohallinnon osalta on kuvattu hallituksen esityksessä (s. 38).

Matti Merisalo

Olli Sierla