

VERONMAKSAJAIN KESKUSLIITTO RY
Kalevankatu 4
00100 HELSINKI

LAUSUNTO
22.11.2022

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ AUTOMAATTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA VEROTUS- JA TULLIASIOISSA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 224/2022)

Esityksessä ehdotetaan, että verotus- ja tullimenettelyssä poikettaisiin osin hallintolakiin ehdotetusta sääntelystä koskien automaattista päätöksentekoa julkisessa hallinnossa. Ehdotuksilla laajennettaisiin automaattisen päätöksenteon soveltamisalaa vero- ja tulliasioissa siitä, mitä se hallintolain nojalla olisi.

Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat Verohallinnossa oikaisuvaatimusten automaattisen ratkaisemisen sekä automaattisen päätöksenteon eräissä muissa asioissa. Tullin osalta ehdotettu sääntely mahdollistaisi automaattisen päätöksenteon laajentamisen tiettyihin oikaisuvaatimuksiin. Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös oma-aloitteisten verojen myöhästymismaksumenettelyyn. Lisäksi Verohallinnon menettelyä rekisteröintiä ja verokausia koskevien päätösten antamisessa yhtenäistettäisiin.

Veronmaksajain Keskusliitto keskittyy lausunnossaan verotusmenettelyyn esitettäviin lainsäädäntömuutoksiin.

Yleisiä huomioita ehdotetusta sääntelystä

Erityisesti Verohallinnossa käsiteltävien asioiden suuren määrän tehokas ja joutuisa hoitaminen edellyttää, että verotuksen toimittamisessa hyödynnetään automaattista päätöksentekoa. Automaation hyödyntäminen parhaimmillaan parantaa verovelvollisten oikeusturvaa, kun asian käsittely nopeutuu ja inhimillisten virheiden mahdollisuus pienenee. Automaattinen päätöksenteko myös mahdollistaa ihmistyön suuntaamisen monimutkaisempiin ja harkintaa vaativiin tapauksiin sekä muihin virkailijan käsittelyä edellyttäviin tilanteisiin. Ehdotettu lainsäädäntö ei edellyttäisi viranomaisilta automaattisen toimintaprosessin käyttöönottoa vaan tämä riippuisi viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.

Veronmaksajain Keskusliitto katsoo, että automaation käyttö viranomaistoiminnassa ja digitalisaation luomien mahdollisuuksien hyödyntäminen on kannatettavaa ja tarpeen viranomaistoimintojen tehostamiseksi sekä verovelvollisten oikeusturvan parantamiseksi. Ehdotettu sääntely vastaa kohtuullisesti näihin tarpeisiin ja Veronmaksajain Keskusliitto pitää esitystä kannatettavana.

Automaattinen päätöksenteko oikaisuvaatimusasioissa (VML 26 f § 1 mom)

Esityksessä ehdotetaan, että verotuksen oikaisuvaatimus voitaisiin jatkossa ratkaista automaattisesti, jos verovelvollinen esittää oikaisuvaatimuksessaan uuden vaatimuksen tai

uutta selvitystä ja oikaisuvaatimus hyväksytään. Automatisointi ei koskisi Veronsaajien oikeudenvallontayksikön tekemiä oikaisuvaatimuksia. Asia voitaisiin verotuksessa ratkaista automaattisesti myös, jos verovelvollisen oikaisuvaatimuksen johdosta verotuspäätös tai muu Verohallinnon päätös kumotaan ja Verohallinto käsittelee asian uudelleen.

Ehdotetulla sääntelyllä poikettaisiin hallintolakiin ehdotetusta säännöksestä, jonka mukaan oikaisuvaatimusta ei saa ratkaista automaattisesti. Oikaisuvaatimuksen automaattinen ratkaiseminen olisi kuitenkin mahdollista vain, jos hallintolakiin ehdotetut yleiset edellytykset asian automaattiselle ratkaisemiselle täyttyisivät ja viranomainen olisi tehnyt toimintaprosessista tiedonhallintalakiin ehdotetun sääntelyn mukaisen käyttöönottopäätöksen.

Automaattinen ratkaiseminen voisi koskea näin ollen vain sellaisia oikaisuvaatimuksia, joiden ratkaiseminen ei viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan sisällä seikkoja, jotka edellyttävät tapauskohtaista harkintaa tai joissa virkailija on harkinnut tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat. Viranomaisella tulisi olla oikaisuvaatimusten käsittelyssä vakiintunut ratkaisukäytäntö ja säännöt, joiden mukaisesti vaatimukset tutkitaan ja ratkaistaan samanlaisissa tapauksissa.

Käytännössä oikaisuvaatimuksen automaattinen käsittely edellyttäisi, että oikaisuvaatimus on tehty sähköisessä palvelussa tai lomakkeella riittävän yksilöidysti ja tarkasti. Oikaisuvaatimusta ei voitaisi ratkaista automaattisesti silloin, kun vaatimus tai sen perustelut esitetään vapaamuotoisesti. Käytännössä vapaamuotoista selvitystä antamalla verovelvollisella lieenee siis jatkossakin mahdollisuus saada asiansa virkailijan päätettäväksi automaation sijasta.

Esitykseen valmisteluvaiheessa tehdyt täsmennykset automaattisen päätöksenteon käyttöalasta ovat olleet tarpeellisia ja esitys vaikuttaa nyt yhdessä hallintolain säännösten kanssa säännöstasolla varmistavan sen, että inhimillistä harkintaa edellyttävät tilanteet eivät verotuksessa päädy automaatiossa ratkaistavaksi. Myös poikkeukset hallintolaista vaikuttavat nyt selkeästi määritellyiltä. Esimerkiksi oma-aloitteisten verojen osalta jatkovalmistelussa ei ole tunnistettu riittävällä tarkkuudella sellaisia tyyppitapauksia, jotka olisivat ratkaistavissa automaatiossa ilman tapauskohtaista harkintaa. Tämän vuoksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelyyn ei esitetäkään asioiden automaattista ratkaisemista mahdollistavia muutoksia. Esitykseen on myös pykälätasolle tehty lisäyksiä, jotka korostavat hallintolaissa asian automaattiselle ratkaisemiselle asetettujen kriteerien soveltamista myös verotusmenettelyssä.

Veronmaksajain Keskusliitto toteaa, että esitystä on luonnosvaiheen lausuntokierroksen jälkeen täsmennetty kiitettävästi ja se vaikuttaa nyt automaattisen päätöksenteon käyttöalan osalta ymmärrettävältä ja selkeärajaiselta. Veronmaksajain Keskusliitolla ei ole huomautettavaa oikaisuvaatimusten automaattista käsittelyä koskeviin säännösehdotuksiin liittyen.

Veronmaksajain Keskusliitto pitää tärkeänä, että oikaisuvaatimusten käsittelyaikoja saadaan lyhennettyä ja muuta verotusprosessia sujuvoitettua nykyisestä, tarvittaessa myös automaation keinoin. Automaattisen päätöksenteon tarpeisiin vastaaminen ei kuitenkaan saa johtaa sähköiseen asiointiin kykenemättömien verovelvollisten oikeusturvan heikkenemiseen.

Säännösten täytäntöönpanossa ja automaattisen päätöksenteon käytössä tulee verovelvollisten yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi huolehtia siitä, ettei esimerkiksi oikaisuvaatimusten viereillepano vaikeudu tai käsittely tarpeettomasti hidastu niillä, joilla ei ole teknistä kyvykkyyttä sähköisten palveluiden tai lomakkeiden käyttöön.

Muut automaattisesta ratkaistavat asiat (VML 26 f § 2 mom)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että veroilmoituksen, perukirjan, muun ilmoituksen tai tietojen antamisajan taikka perunkirjoituksen toimittamisajan pidentämistä koskeva asia, samoin kuin veron täytäntöönpanon keskeyttämisasia voitaisiin ratkaista automaattisesti myös, jos luonnollisen henkilön vaatimusta ei hyväksytä. Ehdotettu sääntely antaisi Verohallinnolle myös oikeuden tehdä pidätysprosenttia ja ennakonkannossa maksettavaa veroa koskevat päätökset automaattisesti, vaikka päätöksiin ei voi suoraan vaatia oikaisua.

Hakemuksen hylkääminen automaatiassa voisi tulla kyseeseen vain tapauksissa, joissa asian ratkaiseminen ei edellytä tapauskohtaista harkintaa, kuten silloin, kun hakemus on tehty vasta säädetyн määrääjän jälkeen tai kun vero, jonka täytäntöönpanolle keskeytystä haetaan, on jo maksettu. Vaikka säännöksillä poikettaisiin hallintolain mukaisesta oikeus-suojaedellytyksistä, vaikuttaa poikkeussääntely Veronmaksajain Keskusliiton käsityksen mukaan olevan rajattu vain tilanteisiin, joissa verovelvollisella ei ole nähtävissä oikeus-suojan tarvetta.

Veronmaksajain Keskusliitto katsoo ehdotettujen säädösmuutosten olevan perusteltuja.

Myöhästymismaksu oma-aloitteisessa verotuksessa (OVML 35 §)

Esityksessä 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 tarpeetonta. Jos myöhästymismaksua määrättäisiin enintään 200 euroa, tilaisuus selvityksen antamiseen varattaisiin vain, jos se on erityisestä syystä tarpeen.

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. Muutosten tarkoituksena on lisätä verovelvollisten oikeusturvaa.

Ehdotetun OVML 35 §:n perusteet myöhästymismaksun määräämättä jättämiselle vastaavat Veronkantolain 68 §:stä poistettavan määräyksen perusteita myöhästymismaksun perimättä jättämiselle. Nykyinen jälkikäteinen tapauskohtainen harkinta siirretään siis tehtäväksi maksun määräämisen yhteyteen. Tätä taustaa vasten on Veronmaksajain Keskusliiton käsityksen mukaan selvää, että säännöstä täytäntöön pantaessa ja sovellettaessa tulee huolehtia siitä, että tulkinnoissa noudatetaan vastaavaa jatkuvuutta. Ne perusteet, jotka

ovat tähän asti riittäneet myöhästymismaksun perimättä jättämiseen, tulee jatkossa hyväksyä perusteiksi myös myöhästymismaksun määräämättä jättämiselle, kuten hallituksen esityksen sivulla 37 on mainittu.

Veronmaksajain Keskusliitto huomauttaa lisäksi, että verotusmenettelylain mukaisessa verotuksessa laiminlyönnin vähäisyys on peruste myöhästymismaksun määräämättä jättämiselle. Vaikka oma-aloitteisten verojen osalta ilmoitusten oikea-aikaisuus onkin erityisen tärkeää, esittää Veronmaksajain Keskusliitto harkittavaksi, voitaisiinko vähäisyys sisällyttää myös OVML 35 §:n mukaisiin perusteisiin – tämä lisäisi harkintamahdollisuutta sellaisiinkin kohtuuttomiin tilanteisiin, joihin ehdotettu OVML 35 § ei taivu.

Veronmaksajain Keskusliitto pitää ehdotusta muuttaa myöhästymismaksu oikeusharkintaiseksi perusteltuna ja kannatettavana. Koska samalla poistetaan Veronkantolain säännökset myöhästymismaksun perimättä jättämisestä, tulee säännöstä sovellettaessa huolehtia, ettei veronkantolain säännösten voimassaolon aikaista tulkintakäytäntöä kiristytä.

Veronmaksajain Keskusliitto esittää kuitenkin, että laiminlyönnin vähäisyys sisällytettäisiin OVML 35 §:n myöhästymismaksun määräämättä jättämisen perusteisiin.

Kuulemiseen liittyvä 200 euron raja olisi esityksen perusteluiden mukaan veroilmoituskohtainen eikä kuulemisvelvoitetta olisi, jos samankin verovelvollisen kunkin erillisen veroilmoituksen myöhästymisen takia määrättävä myöhästymismaksu olisi enintään 200 euroa. Veronmaksajain Keskusliitto huomauttaa, että tällainen veroilmoituskohtainen euroraja voi ilman tehokasta virkailijakäsittelyn valikointisäännöstöä johtaa siihen, että saman inhimillisen virheen, väärinkäsityksen tai elämäntilanteen vuoksi määrätään toistuvia myöhästymismaksuja kuulematta verovelvollista, vaikka tarve verovelvollisen kuulemiselle tällaisessa tilanteessa on erityisen korostunut. Tällaisten tilanteiden tulee valikoitua tehokkaasti verovelvollisen kuulemista varten virkailijan tutkittavaksi.

Verohallinnon tulee säännösten toimeenpanossa sisäisin menettelyin tehokkaasti varmistua siitä, että myös alle 200 euron myöhästymismaksut valikoituvat tarvittaessa virkailijan tutkittavaksi.

Rekisteröinneistä ja verokauden muutoksista annettava päätös (OVML 63 §)

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

Veronmaksajain Keskusliitto pitää ehdotusta kannatettavana ja verovelvollisten oikeussuojaa parantavana muutoksena.

Kati Malinen
lakiasiainjohtaja