



Valtiovarainministeriö

1/4

Viite:

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 13.11.2019, VN/10530/2019, VM003:00/2019

Asia:

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmisteverotuslakia, verolajikohtaisia valmisteverolakeja ja eräitä sellaisia maksuja koskevia lakeja, joihin sovelletaan valmisteverotuksen menettelysäännöksiä. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia, arvonlisäverolakia, veronkantolakia sekä veronlisäyksestä ja viivekorosta annettua lakia. Valmisteverot muutettaisiin oma-aloitteisiksi veroiksi, ja niiden ilmoittamiseen, maksamiseen, määräämiseen ja muutoksenhakuun sovellettaisiin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia. Autovero olisi jatkossakin maksuunpantava vero, johon sovellettaisiin pääosin samoja menettelyjä kuin muihin maksuunpantaviin veroihin.

Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa menettelyjä sekä muutoksenhaku- ja seuraamusjärjestelmiä muita Verohallinnon kantamia veroja koskevien menettelyjen kanssa, mikä mahdollistaisi Verohallinnon uuden tietojärjestelmän käyttöönoton myös valmiste- ja autoverotuksessa. Seuraamusten määrääminen olisi nykyistä kaavamaisempaa ja sisältäisi vähemmän viranomaisen harkintavaltaa, mikä vahvistaisi esityksen mukaan verovelvollisten oikeusturvaa.

Automaation lisääminen

Esityksessä todetaan, että nykyisin valmisteveroa koskeva arvioverotus perustuu virkailijan tekemään yksittäistapausta koskevaan kokonaisarvioon, jossa otetaan huomioon kaikki tapaus- ta koskevat tiedossa olevat tosiseikat ja olosuhteet. Autoverotuksen osalta todetaan, että virkailijatyönä käsitellään nykyisin rekisteröityjen asiamiesten antamat käytettyjen ajoneuvojen veroilmoitukset ja kaikki muiden kuin rekisteröityjen asiamiesten veroilmoitukset. Näissä tapauksissa Verohallinto arvioi, ovatko veroilmoituksella annetut tiedot riittävät verotusarvon ja veroprosentin määrittämiseksi. Esityksen mukaan verotustietojen tapauskohtainen käsittely painottuu verotuksen oikeellisuuden kannalta kriittisiin kohtiin, millä pyritään siihen, että verotus pystytään toimittamaan tehokkaasti ja että veroilmoituksista ilmenevät olennaiset seikat tulevat riittävästi käsitellyiksi. Tästä huolimatta verotuksen toimittamisen ja erilaisten ilmoitusten vahvistamisen katsotaan autoverotuksessa olevan luonteeltaan sellaisia, että niiden käsittely olisi mahdollista automatisoida nykyistä kattavammin. Osa menettelyistä voitaisiin automati-

soida esityksen mukaan jo voimassa olevan sääntelyn puitteissa, mutta osan kohdalla automaattinen käsittely ei nykyisten aineellisten säännösten tai menettelysäännösten vuoksi ole tarkoituksenmukaista tai käytännössä mahdollista. Esityksessä katsotaan, että näitä menettelyjä olisi mahdollista sujuvoittaa yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä säännöksiä. Kaikki omaaloitteiset verot kannettaisiin samassa tietojärjestelmässä. Verovelvolliselle kalenterikuukaudelta tietojärjestelmän tiedoista muodostettavaan yhteenvedoon merkittäisiin jatkossa myös valmisteverotusta koskevat tiedot. Autovero ehdotetaan kannettavaksi omana verolajinaan.

Perustuslakivaliokunta on antanut 14.11.2019 lausunnon hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 7/2019 vp), jossa se arvioi muun muassa automaattista päätöksentekoa sekä virkavastuuta. Valiokunta viittaa lausunnossaan myös vuonna 2018 antamaansa lausuntoon PeVL 62/2018 vp. Lausunnon mukaan automaattisen päätöksenteon sääntely oli merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta. Valiokunta kiinnitti perustuslain 21 §:n ja julkisen vallan käytön lakiperustaisuuden näkökulmasta huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa.

Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ei ole arvioitu ehdotettua automaattisen käsittelyn lisäämistä siltä osin, onko asiassa otettu huomioon perustuslakivaliokunnan automaattisesta päätöksenteosta antamat lausunnot. Tällainen arvio olisi syytä lisätä esitykseen sen jatkovalmistelussa.

Totean lisäksi, että automaattiset menettelyt sisältävät myös hyviä mahdollisuuksia turvata asioiden joutuista, virheetön ja hallinto-oikeudessa yleisenä periaatteena noudatettavan palveluperiaatteen mukainen asioiden käsittely sekä asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen. Automaattinen menettely tarvitsee kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen Verohallinnon automatisoidusta päätöksenteosta 20.11.2019 antaman ratkaisun (EOAK/3379/2018) mukaan riittävän ja selkeän oikeudellisen perustan, joka oikeuttaa automaattisten menettelyiden käyttämiseen. Menettelyssä tulee myös turvata hyvän hallinnon perusteiden ja virkavastuun toteutuminen säädösperusteisesti ja ottaen myös huomioon automaattiseen menettelyyn sisältyvät mahdolliset riskit sekä sen ymmärrettävyyden ja läpinäkyvyyden toteuttamisen mahdolliset vaikeudet. Jatkovalmistelussa olisikin syytä arvioida, antaako esitys riittävän oikeudellisen perustan automaation hyödyntämiseen sekä tarvittaessa täydentää esitystä tarvittavilta osin. Mahdollisimman yhtenäinen verotusmenettelyä koskeva lainsäädäntö eri verolajeissa ja varsinkin oma-aloitteisissa veroissa luo yleensä perustan automaation hyödyntämiselle. Tämä seikka saattaa luoda tarpeen arvioida mahdollisesti laajempiakin tarpeita muuttaa verotusmenettelystä annettua lakia kuin mitä lausunnolla olleessa ehdotuksessa oli ajateltu tarpeelliseksi.

Jatkovalmistelussa on myös syytä tehdä tarkemmin selkoa siitä, minkä tyyppisestä automaatiosta on tarkemmin kysymys. On erotettava toisistaan etukäteen tietojärjestelmiin ohjelmoitaviin tietojenkäsittelyn sääntöihin ja ohjelmallisiin päättelysääntöihin perustuva ns. sääntöperustainen automaatio sekä toisaalta koneoppimiseen ja muihin vastaaviin menetelmiin perustuva tekoälypohjainen päätöksenteko. Vastuun kohdentamisen ja automaattisen päätöksenteon enakoitavuuden ja valvottavuuden sekä ymmärrettävyyden ja läpinäkyvyyden turvaamisen vaatimukset nimittäin näyttävät muodostuvan jossain määrin erilaisiksi näissä eri tavoissa hyödyntää automaatiota. Perustuslakivaliokunnan lausunto henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnosta perustui nimenomaan juuri tekoälyn hyödyntämiseen, ja toisaalta valmiste- ja autoveromenettelyn osalta lienee ajateltu enemmän etukäteen ohjelmoitua sääntöperusteista automaatiota. Menettelysäännöksissä on myös perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ilmenevät

seikat huomioon ottaen tarpeen luoda selkeät perusteet sille, että automaattinen päätöksenteko voitaisiin tässä vaiheessa kohdentaa sellaisiin päätöstyypppeihin, joissa ei lainsäädännön perusteella tehdä kovin moniulotteista ja inhimilliseen punnintaan perustuvaa harkintaa.

Perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa on pidetty tärkeänä automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelun viivytyksetöntä käynnistämistä ja sitä, että uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista olisi välttämätöntä pidättäytyä (PeVL 7/2019 vp s. 11). Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin kiinnittänyt lausunnossa PeVL 62/2018 vp valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaille nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä (ks. myös PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp). Valiokunta katsoi tuolloin, että asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Selvityksessä on tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen. Perustuslakivaliokunnan nämä kannanotot on tarpeen ottaa huomioon jatkovalmistelussa ja sovittaa valmistelu yhteen oikeusministeriössä tehtävän yleislainsäädännön valmistelun kanssa. Toisaalta asiassa on otettava huomioon se, että jo hallintolakia (434/2003) säädettäessä lähdettiin siitä, että verotus on erityistä massaluonteista hallintomenettelyä ja siitä säädetään verotusmenettelylaissa ja muussa verotusmenettelyä koskevassa lainsäädännössä hallintolaista osin poikkeavalla tavalla. Tämän mukaisesti olisi mahdollista harkita ja osin välttämätöntäkin ainakin osin säätää verotuksen automaattisista menettelyistä verotusmenettelyä koskevassa lainsäädännössä ja osin eri hankkeessa kuin oikeusministeriön johdolla tehtävässä yleislainsäädännön valmistelussa. Jatkovalmistelussa on siten arvioitava, missä määrin valmisteverotuksessa ja autoverotuksessa on perusteltua olla omia säännöksiään ja missä määrin säännökset automaattisesta menettelystä kootaan verotusmenettelylakiin tai ainakin huolehditaan niiden perustumisesta yhtenäisiin periaatteisiin.

Verotuspäätösten sisältö

Valmisteverojen määräämiseen sovellettaisiin jatkossa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia (768/2016). Verohallinnon on kyseisen lain mukaan annettava verovelvolliselle päätös, kun veroa määrätään tai päätöstä oikaistaan verovelvollisen hyväksi tai vahingoksi taikka verovelvolliselle määrätään veronkorotusta, myöhästymismaksua tai laiminlyöntimaksua. Lain 55 §:n mukaan Verohallinnon päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen yhteystietoineen, verovelvollisen yksilöintitiedot, päätöksen perustelut ja tieto siitä, miten asia on ratkaistu. Päätös voidaan jättää perustelematta silloin, kun perusteleminen on ilmeisen tarpeetonta.

Ehdotettavaan autoverolakiin ehdotetaan vastaavaa säännöstä. Lain 69 §:n mukaan päätöksestä olisi käytävä ilmi verovelvollisen tai hakijan yksilöintitiedot, tieto siitä, miten asia on ratkaistu, päätöksen tehnyt viranomainen yhteystietoineen ja ohjeet siitä, miten päätökseen voidaan hakea muutosta. Päätös on perusteltava, jos ilmoituksesta, hakemuksesta tai oikaisuvaatimuksesta poiketaan tai jos verotusta muutetaan verovelvollisen vahingoksi. Jos veroilmoituksesta tai lain 28 tai 29 §:ssä tarkoitettua hakemuksesta poiketaan, perusteluiden ei tarvitse olla päätöksessä, vaan ne pidetään saatavina veroviranomaisessa. Päätös voidaan jättää perustelematta silloin, kun perusteleminen on ilmeisen tarpeetonta.

Aiemmin mainitussa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa Verohallinnon automatisoidusta päätöksenteosta todetaan muun muassa, että automaatiassa tehtyihin verotuspäätök-

siin tulostuu yhteystiedoksi Verohallinnon palvelunumerot. Palvelunumeroissa puhelut ohjautuvat Verohallinnon virkamiehille, jotka eivät ole osallistuneet automatisoituun asian käsitte-lyyn ja joilla ei ole yksityiskohtaista tietoa päätöksenteon perusteista. Automatisoidussa verotusmenettelyssä jää apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun mukaan epäselväksi ja epävarmaksi verovelvollisen mahdollisuus saada asianmukaista ja asiantuntevaa henkilökohtaista palvelua ja neuvontaa sekä tietoa päätöksenteon perusteista.

Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 62/2018 vp valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekomenettelyyn liittyy useita säätelemättömiä kysymyksiä. Sen käsiteltävänä olleen automaattista päätöksentekoa koskevan esityksen peruste- luissa viitattiin siihen, että asiantuntijat, jotka päättävät automaattisen päätöksen käsittelyn säännöistä ja joilla on tosiasiallinen valta ja kompetenssi muuttaa tiettyyn päätökseen johtanut- ta sääntöä, toimivat viranomaisessa virkavastuulla. Valiokunta ei pitänyt tällaista välillistä vir- kavastuuta tehdystä päätöksestä riittävänä perustuslain 118 §:n kannalta.

Nyt lausuttavana olevaan hallituksen esitykseen sisältyviä säännöksiä ei ole arvioitu edellä mainitut apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitetyt seikat huomioon ottaen. Tällainen arvio tulisi ottaa esitykseen sen jatkovalmistelussa.

Toimivaltainen hallinto-oikeus

Oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että arvonlisäveroa ja vakuutusmaksuveroa koskevien päätösten lisäksi myös valmisteveroa koskeviin päätöksiin haettaisiin muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta. Esityksessä ei ole pe- rusteltu sitä, miksi Helsingin hallinto-oikeuden erityisasema valmisteverotuksen muutoksenha- kutuomioistuimena on haluttu säilyttää. Pääsääntönä oma-aloitteisten verojen verotusmenette- lystä annetun lain mukaan on kuitenkin se, että päätökseen saa hakea muutosta valittamalla sii- hen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä verovelvollisen kotikunta on. Valtiovarainvalio- kunta on muun muassa mietinnössään VaVM 9/2016 vp kiinnittänyt huomiota arvonlisävero- asioiden keskittämiseen Helsingin hallinto-oikeuteen ja kyseisen menettelyn epätarkoituksen- mukaisuuteen.

Säättämisyjärjestysperustelut

Esityksen säättämisyjärjestysperusteluihin on jatkovalmistelussa tarpeen ottaa myös arviointi sii- tä, miten automaattisissa menettelyissä toteutuvat hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen vaa- timukset ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan automaattista päätöksentekoa koskeva lau- suntokäytäntö. Samoin on tarpeen arvioida, missä määrin kyse on henkilötietojen käsittelystä ja onko kyseessä EU:n tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettu automatisoitu yksittäispää- töksenteko tai profilointi sekä lausuttava siitä, miten esitys täyttää tietosuoja-asetuksen asetta- mat vaatimukset.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Outi Kostama

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL
INTERNET

etunimi.sukunimi@okv.fi
www.okv.fi