



Valtiovarainministeriölle

Lausuntopyyntönnä 3.6.2016
VM085:00/2015

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VALMISTE- JA AUTOVEROTUSTEHTÄVIEN SIIRTÄMISEKSI VEROHALLINNOLLE

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valmiste- ja autoverotustehtäviä koskevaa lainsäädäntöä muutetaan siten, että Tullin tehtäviksi säädetyt valmisteverotus- ja autoverotustehtävät siirretään Verohallinnon tehtäviksi. Tulli vastaisi edelleen unionin ulkopuolelta maa- hantuotavien valmisteveronalaisten tuotteiden verotuksesta tietyissä tilanteissa. Esitys on laaja ja pitkälti tekninen sekä jossain määrin kesken- eräinen, minkä vuoksi luonnoksesta ei ole mahdollista tässä vaiheessa lau- sua kaikilta osin. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Säätämisjärjestys

Esitetyssä luonnoksessa ehdotetaan, että valmisteverotus- ja autoverotus- tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi Tullista Verohallintoon. Vaikka henki- löstö siirtyy virkamieslain puitteissa, tulisi tästä tehdä selkoa perustuslain 9 §:n kannalta (ks. esimerkiksi PeVL 19/2011 vp). Edelleen säätämisjärjes- tysperusteluissa tulisi arvioida viranomaisten toimivaltaa perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 21 §:n kannalta.

Muutoksenhaku

Valtiovarainministeriön vastuulla on verolainsäädäntöä päivittäessään ja uudistaessaan varmistua siitä, että verolainsäädännön muutoksenhaku- säännökset muodostavat koherentin ja ymmärrettävän kokonaisuuden. Tämä koskee muun muassa oikaisuvaatimusmenettelyn soveltuvuuden arviointia, valitusaikoja ja valitusoikeuksia.

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 107–108 §:ssä on tarpeettomia osioita, jotka vaikeuttavat säännösten lukemista. Esimerkiksi valtion puhevaltaa käyttävä Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö ei 107 §:ssä edellytä viittausta Verohallinnosta annettuun lakiin eikä informatiivinen viittaus säännöksissä mainittuihin hallintolakeihin ole oikeusministeriön näkemyksen mukaan tarpeen. Kyseiset lait voidaan tarvittaessa mainita ehdotuksen perusteluissa. Sama muotoilu oli omaksuttu 11. lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentissa.

Edelleen 1. lakiehdotuksessa pykälien sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi merkittävällä tavalla (erityisesti 107 a §). Oikeusministeriö ei pidä muutoksia perusteltuina, vaan kannattaa vakiintuneita sanamuotoja muutoksenhausta säädettäessä. Voimassa olevan valmisteverotuslain 107 a §:n 1 momentin sanamuoto oikeudesta *vaatia oikaisua* vastaa nykyistä sääntelykäytäntöä ehdotusta paremmin. Lisäksi 107 §:n 2 momentissa ja 107 b §:n 2 momentissa oleva sana *aina* voidaan tarpeettomana poistaa.

Hallintoasioihin sovellettavissa yleislaeissa (hallintolaki ja hallintolainkäyttölaki) oikaisuvaatimusmenettely edeltää valitusmenettelyä hallintotuumioistuimessa. Siksi ehdotuksen 107 a §:n 1 momentin sanamuoto *”jollei asiaa ole valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu”* vaatii vielä pohdintaa. Säännös tulisi muotoilla siten, ettei jää epäselväksi, miten muutoksenhaku säännöksessä tarkoitetuissa asioissa etenee. Sama muotoilu on omaksuttu myös luonnoksen 11. lakiehdotuksen 20 §:n 1 momentissa sekä 13. lakiehdotuksen 69 §:n 1 momentissa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että voimassa olevassa lainsäädännössä ilmaisu *”pätös, johon ei saa hakea muutosta valittamalla”* tarkoittaa varsinaisen valituskiellon ohella myös sellaisia päätöksiä, joihin saa hakea muutosta vasta pakollisen oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen. Siten 13. lakiehdotuksen 69 §:n sanamuoto ei vastaa voimassa olevaa lainsäädäntötekniikkaa (ks. HL 49 b §).

Valitusoikeus valtion puolesta

Osassa lakiehdotuksia valtion valitusoikeudesta on säädetty omassa momentissaan ja osassa ehdotuksia valitusoikeus on liitetty samaan momenttiin valitustietä koskevan sääntelyn kanssa (esim. 1. lakiehdotuksen 107 b § ja 108 §:n 2 mom. sekä 11. lakiehdotuksen 22 § 2 mom., toisaalta 11. lakiehdotuksen 20 ja 21 § ja 13. lakiehdotuksen 70 §). Oikeusministeriö kehottaa olemaan sääntelytekniikassa johdonmukainen ja säätämään eri asioista eri momenteissa.

Kun verolainsäädännössä valtion oikeudenvallvoja on pääsääntöisesti Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö, oikeusministeriön mielestä jatkovalmistelussa voisi arvioida, olisiko Veronsaajien oikeudenvallontayksikön puhevallasta mahdollista säätää esimerkiksi laissa Verohallinnosta (5 luku)

siten, ettei samasta asiasta olisi enää tarpeen säätää jokaisessa erityislaissa erikseen muutoin kuin silloin, jos valtion puhevaltaa asiassa käyttää jokin muu taho.

Kuuleminen valitusta käsiteltäessä

Useampiin lakiehdotuksiin on lisätty uusi säännös verovelvollisen ja Veronsaajien oikeudenvallontayksikön kuulemisesta verovalituksen käsittelyssä (1. lakiehdotuksen 107 c §:n 1 mom., 11. lakiehdotuksen 21 a §:n 1 mom. ja 13. lakiehdotuksen 70 a §:n 1 mom). Oikeusministeriön käsityksen mukaan sääntelyehdotukset vastaavat näiltä osin hallintolainkäyttölain 34–36 §:ssä säädettyä. Suositeltavaa on nojata yleissääntelyyn aina silloin, kun se on mahdollista ja perusteltua, eikä säätää samasta asiasta useaan kertaan. Lisäksi Verohallinnosta annetun lain 25 §:ssä säädetään Veronsaajien oikeudenvallontayksikön kuulemisesta ennen asian ratkaisemista.

Henkilötiedot

Verohallinto ja Tulli olisivat lakiehdotusten 1, 11 ja 13 siirtymäsäännösten mukaan yhdessä valmisteverotusta koskevien henkilörekistereiden rekisterinpitäjiä. Tällaisissa tilanteissa on tärkeää, että eri viranomaisten rekisterinpitäminen liittyvät vastuut määritellään säännöksissä selkeästi. Tässä tapauksessa Tullin vastuu tietojärjestelmien toimivuudesta ja tietoturvasta, muilta osin kukin rekisterinpitäjä vastaa rekisteriin tallettamiensa henkilötietojen tietosuojasäännösten mukaisuudesta.

Luonnoksen 13. lakiehdotuksen 45 §:ssä viitataan ainoastaan rekisteriin, kun voimassa oleva 45 § viittaa ajoneuvorekisteriin. Kun ilmeisesti tarkoitetaan ajoneuvorekisteriä, olisi tämä syytä tarkentaa ehdotettuun 45 §:ään.

Esitysehdotukseen sisältyvästä 17. lakiehdotuksesta oikeusministeriöllä ei ole lausuttavaa.

Toimivaltainen viranomainen

Luonnoksen 4. lakiehdotuksen 3 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan Tullille ja Verohallinnolle kuuluu valmisteverotuksen valvonta valmisteverotuslain 4 §:n mukaan. Valmisteverotuslain ehdotetun 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että Verohallinnolle kuuluisi myös yleinen valmisteverotuksen johtaminen, vaikkei siitä nimenomaisesti säädetäisi. Asiassa jää epäselväksi, perustuuko Verohallinnon tehtävä valmisteverotuksen johtajana tähän virkkeeseen. Edelleen 4 §:n yksityiskohtaiset perustelut eivät ole riittävän täsmälliset: yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että aukkotilanteiden välttämiseksi valmisteverotuksen valvonta kuuluisi molempien viranomaisten tehtäviin ja että Tullin valvon-

tatehtävän tulisi olla riittävän kattava myös, jotta esityksen tavoite jättää valmisteverotukseen liittyvä rikostorjunta Tullin tehtäväksi täyttyisi. Kuitenkin 4 §:n mukaan Tullin toimivalta valmisteverotuksen toimittamisessa ja valvonnassa kohdistuu 3 §:n 1 momentin mukaan vain unionin ulkopuolelta tuotuihin tuotteisiin. Lisäksi toisin kuin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, Verohallinnon ja Tullin yhteistoimintamallissa ja ohjeistuksessa ei voitaisi yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkoitettulla tavalla sopia tarkemmin toimivallan jaosta ja käytännön valvontatehtävistä, jos Tullin toimivalta kohdistuu vain tiettyyn rajattuun osa-alueeseen. Viranomaisten toimivallan tulee tulla selkeästi esiin kautta lakiehdotusten.

Ehdotetun valmisteverotuslain 103 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pykälässä käytetään termiä toimivaltainen viranomainen ja että Tullin ja Verohallinnon yhteistoimintamallissa ja käytännön ohjeistuksessa määriteltäisiin tarkemmin toimivaltajaosta. Oikeusministeriö painottaa, että kaiken viranomaisten toiminnan tulee perustua lakiin eikä toimivaltaa voi määritellä ohjeistuksilla.

Ehdotetun valmisteverotuslain 104 §:n 1 momentin mukaan Verohallinto voi hakemuksesta antaa ennakkoratkaisun tuotteesta suoritettavasta valmisteverosta tai toiminnan veronalaisuudesta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että Tulli antaisi edelleen ennakkoratkaisun valmisteverosta niissä valmisteverotuslain 3 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa, joissa verotustoimivalta muutoinkin säilyisi Tullilla. Tämä ei kuitenkaan näy 104 §:n muotoilussa eikä tule esiin 3 tai 4 §:ssä. Tullin toimivalta valmisteverotuslain ennakkoratkaisuasioissa jää epäselväksi.

Valmisteverotuslain 106 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Verohallinto voi oikaista antamaansa päätöstä. Mikäli Tulli jatkossakin määrää veroa tai virhemaksua, olisi myös Tulli syytä mainita tässä pykälässä.

Ehdotetussa valmisteverotuslaissa (esim. 16 §:n 2 momentti, 44 §) käytetään vuorotellen termiä toimivaltainen viranomainen yksikössä ja monikossa, välillä ehdotuksessa puhutaan veroviranomaisesta ja välillä Tullista ja Verohallinnosta. Muotoilu ei ole aina selkeä tai johdonmukainen eikä sitä ole aina avattu yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 12 §:n yksityiskohtaiset perustelut eivät ole yhteneväiset itse pykälätekstin kanssa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Verohallinto voisi antaa tarvittaessa valvontatehtävästä toimeksiannon Tullille. Huomioitavaa on, että Tullin toimivalta ei voi näiltä osin perustua ainoastaan toimeksiantoon.

Luonnoksen lakiehdotuksissa 3, 6 ja 8 on toimivaltaisen viranomaisen osalta ehdotettu säädettäväksi *”Toimivaltaisiin viranomaisiin sovelletaan, mitä valmisteverotuslain (182/2010) 4 §:ssä säädetään.”* Perustuslakiva-

liokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 32/2012 vp, s. 5, PeVL 2/2012 vp, s. 3 ja PeVL 21/2009 vp, s. 4–5). Mainittuja muotoiluja on siten täsmennettävä.

Tarkastusoikeus

Ehdotetun valmisteverotuslain 96 §:n 2 momentissa on sinänsä asianmukaisesti rajattu tarkastusoikeuden ulkopuolelle kotirauhan piiriin kuuluvat tilat. Koska kotirauhan suojaama piiri määritellään eri tavalla perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaissa, olisi rajausta syytä muotoilla perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti koskemaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Samoin autoverolain 80 §:ssä on huomioitava mainittu nykyinen muotoilutapa.

Siirtymäsäännökset

Luonnoksen lakiehdotuksissa 1, 10, 11 ja 13 on omaksuttu lähes identtiset siirtymäsäännökset. Siirtymäsäännösten mukaan vireillä olevat oikaisuvaatimusasiat siirtyisivät lain voimaan tullessa Verohallinnon käsiteltäviksi. Oikeusministeriö kehottaa harkitsemaan, onko keskeneräisten oikaisuvaatimusten siirtäminen Verohallinnon käsiteltäviksi tarkoituksenmukaista.

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan Verohallinto voi ryhtyä 28 §:ssä tarkoitettun vakuuden määräämistä koskeviin toimiin ennen lain voimaantuloa. Ehdotuksessa jää epäselväksi, mitä tällä tarkoitetaan ja minkä vuoksi ainoastaan näiltä osin on omaksuttu tällainen siirtymäsäännös.

Muita seikkoja

Luonnoksessa ehdotetaan valtion edun ja valtion edunvalvonnan käsitteiden muuttamista muotoon valtion oikeus ja valtion oikeudenvälvoja. Oikeusministeriö pitää ehdotettua muutosta käsitteitä selkeyttävänä. Ehdotettu terminologia olisi yhtenäinen valtion oikeudenvälvontayksikön kanssa, mutta vaatinee myös yleisempää verolakien päivittämistä

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentissa ei ole säädetty, kenen on näytettävä toteen tuotteiden täydellinen tuhoutuminen tai lopullinen menettäminen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että verovelvollisen on osoitettava tämä. Pykälämuotoilua on siten tarkennettava. Edelleen 1. lakiehdotuksen 31 §:n 5 momentissa ei ole tarpeen viitata hallintolakiin ja lakiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa. Valmisteverotuslain 32 §:n 1 momentissa oikeampi muotoilu lienee ”Verohallin-

non vahvistamalla paperilomakkeella". Lisäksi 16 §:n 1 momentissa maininta "laissa tai asetuksessa säädettyyn" on tarpeeton.

Lakiehdotuksessa 13 käytetään Verohallinnosta ja Liikenteen turvallisuusvirastosta termiä veroviranomaiset. Ehdotetuissa 84 ja 86 a §:ssä olisi yhdenmukaisuuden vuoksi syytä käyttää omaksuttua termiä, eikä mainita erikseen Verohallinto ja Liikenteen turvallisuusvirasto. Edelleen lakiehdotuksen 79 §:n 2 momentin mukaan käytön estosta tulee ilmoittaa veroviranomaiselle. Yksityiskohtaisiin perusteluihin olisi syytä täsmentää pykälän muotoilua vastaavasti, että ilmoitus on tehtävä jommallekummalle laissa tarkoitettulle veroviranomaiselle.

Ehdotuksen kohdassa Tarkemmat määräykset ja säännökset on syytä huomioida, että myös valmisteverotusasetus (1546/1994) on päivitettävä toimivaltaa koskevien muutosten osalta

osastopäällikön sijainen, lainsäädäntöjohtaja Antti Leinonen

erityisasiantuntija

Heini Färkkilä