

23.4.2025

VN/1248/2025

VN/1248/2025-OM-6

Valtiovarainministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Verohallinnosta annetun lain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Esityksessä ehdotetaan, että Verohallinnosta annettuun lakiin (503/2010) lisättäisiin säännös, jonka perusteella verotukseen, tulorekisteriin ja positiiviseen luottotietorekisteriin liittyviä määräaikoja voitaisiin pidentää valtioneuvoston asetuksella. Säännös koskisi tilanteita, joissa verovelvollisen, muun ilmoitus- tai tiedonantovelvollisen, Verohallinnon, Veronsaajien oikeudenvallontayksikön tai veronsaajien mahdollisuus noudattaa verotukseen, tulorekisteriin tai positiiviseen luottotietorekisteriin liittyviä määräaikoja on vakavasta häiriötilanteesta johtuen estynyt tai merkittävästi vaikeutunut.

Esitysluonnoksen mukaan sen tavoitteena on mahdollistaa verovelvollisille, muille tiedonanto- ja ilmoittamisvelvollisille, Verohallinnolle, Veronsaajien oikeudenvallontayksikölle ja veronsaajille lainmukainen toiminta vakavissa häiriötilanteissa, jotka estävät määräaikojen noudattamisen tai merkittävästi vaikeuttavat määräaikojen noudattamista. Tavoitteena on myös varmistaa mahdollisuus vakavassa häiriötilanteessa nopeaan reagointiin ilman, että vakavassa häiriötilanteessa jouduttaisiin kiireesti tekemään lakimuutoksia. Oikeusministeriö pitää tämänkaltaisen lainsäädännöllisen varautumisen tavoitteita kannatettavina.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Ehdotetusta sääntelystä yleisesti

Esitysluonnos sisältää säännösehdotuksen, joilla verotukseen, tulorekisteriin ja positiiviseen luottotietorekisteriin liittyviä määräaikoja voitaisiin pidentää valtioneuvoston asetuksella. Esitysluonnoksessa ehdotetut säännökset tarkoittaisivat siten samalla poikkeamista normihierarkiasta, joskin laissa säädetyn valtuuden nojalla. Kuten esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tuotu esiin, perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt valtuutusta poiketa lain säännöksistä asetuksella lähtökohtaisesti lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallisena. Tällaisia valtuutuksia on kuitenkin eräissä tapauksissa ollut mahdollista säätää, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta (esim. PeVL 21/2014 vp, s. 2, PeVL 41/2010 vp, s. 6, PeVL 17/2010 vp, s. 2 ja PeVL 14/2006 vp, s. 2—3).

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä normihierarkiasta poikkeamista koskevia asetuksenantovaltuuksia on arvioitu pääasiassa suhteessa valtuuttavassa laissa säädettyyn. Nyt kyseessä olevassa esitysluonnoksessa olisi kyse valtuuttavan lain sijasta poikkeamisesta laajemmin muussa laissa säädetystä eräistä lakisääteisistä määräaajoista. Kyse olisi siten niin ikään verohallinnosta annetussa laissa säädetystä yleisemmästä, vaikkakin jokseenkin rajatusta asetuksenantovaltuudesta, jonka perussäännökset sisältyvät muuhun lainsäädäntöön. Edellä mainittu laki sisältää säännöksiä muun muassa verohallinnon yleisistä tehtävistä ja mm. sen yhteydessä toimivista toimielimistä. Oikeusministeriö katsoo, että luonnoksessa ehdotetun sääntelyn sijoittaminen kyseiseen lakiin vaikuttaa jokseenkin erikoiselta suhteessa kyseessä olevan lain muuhun sääntelyyn eikä ole täysin ongelmaton myöskään perustuslain (731/1999) 80 §:n näkökulmasta. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, jonka vuoksi asetuksenantovaltuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. (esim. PeVL 74/2022 vp, s. 3).

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Esitysluonnoksen mukaan ”vaihtoehtona esitetylle sääntelylle voisi olla myös se, että valtuutussäännös lisättäisiin kaikkiin säännöksiin, joissa säädetään verotuksen määräajoista. Tämä vaatisi monien eri lakien lukuisien eri pykälien muuttamista, eikä siksi ole tarkoituksenmukaista.” Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että vaihtoehtona ei kaikeksi ole kuitenkaan arvioitu ratkaisua, jossa valtuutus lisättäisiin jokaiseen määräaikoja sääntelevään lakiin valtuudeksi kyseistä lakia koskevien määräaikojen osalta. Oikeusministeriö katsoo, että jälkimmäisenä mainittu sääntelyratkaisu voisi *osin* vastata myös jäljempänä esitettyihin huomioihin.

Sääntelyn suhde seuraamussääntelyyn

Ehdotettavaa sääntelyä olisi syytä arvioida myös sen vaikutuksista henkilöille saada selkoa omista velvollisuuksistaan. Esityksen perusteella on selvää, että *osin* valtuutuksen alaan kuuluvien määräaikojen noudattamiseen on liitetty myös seuraamusmaksuja. Vaikka ehdotuksen tavoitteena on nimenomaan antaa joustoa määräaikojen noudattamiseen, ei oikeusministeriö pidä täysin ongelmattomana sitä, että seikoista, jotka vaikuttavat viime kädessä myös maksun määräämiseen, säädettäisiin muun kuin kyseistä seuraamuslajia koskevan lainsäädännön nojalla annettavalla asetuksella. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa voisi olla syytä arvioida näin ollen myös sääntelyn suhdetta määräaikoihin liittyvään mahdolliseen seuraamussääntelyyn erityisesti laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Seuraamusmaksua koskevassa laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä mm. maksuvelvollisuuden perusteista. (esim. PeVL 37/2021 vp, s. 11 ja siinä viitatus).

Esitysluonnoksen (mm. s. 15) mukaan arvioitaessa sitä, onko määräaikoja välttämätöntä pidentää valtioneuvoston asetuksella, arvioitaisiin ensin, voiko Verohallinto ehkäistä ja poistaa kyseisen häiriötilanteen vaikutukset riittävän tehokkaasti jättämällä määräaikojen noudattamatta jättämisen seuraamukset määräämättä. Oikeusministeriö toteaa tässä yhteydessä, että seuraamusten määräämättä jättäminen on asianmukaisinta säätää oikeusharkintaiseksi kaikkien edellä viitattujen seuraamusten osalta (ks. myös lainkirjoittajan opas 12.10.6). Esitysluonnoksen (s.9) perusteella ilmeisesti näin on suurilta *osin* tehtykin.

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse samalla myös poikkeuksista laissa säädettyihin yksilön velvollisuuksiin. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Em. säännöksiä koskevien esitöiden mukaan asetuksen antaja voitaisiin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa huomiota tässä tapauksessa tulee kiinnittää valtuuttavan lain täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen (HE 1/1998 vp, s. 131-132, PeVL 74/2022 vp, s. 2). Lausunnossa aikaisemmin kuvatus perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa huomiota tulee tässä tapauksessa kiinnittää myös erityisesti asetuksenantovalan käyttämisestä rajaaviin ja ohjaaviin mainintoihin muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta.

Ehdotetun 34 a §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää määräaikasäännöksiin tilapäisiä ja välttämättöminä pidettäviä määräaikojen pidennyksiä, jos verovelvollisen, muun ilmoitus- tai tiedonantovelvollisen, Verohallinnon, Veronsaajien oikeudenvallontayksikön tai veronsaajien mahdollisuus noudattaa verotukseen, tulotietojärjestelmään tai positiiviseen luottotietorekisteriin liittyviä määräaikoja on vakavasta häiriötilanteesta johtuen estynyt tai merkittävästi vaikeutunut. Oikeusministeriö toteaa, että vaikka ehdotetun asetuksenantovaltuuden soveltamiskynnystä on pyritty muotoilemaan siten, että säännöksen soveltamiskynnys asettuu korkeaksi, ehdotettu 1 momentti jättää monilta *osin* tulkinnanvaraiseksi sen, missä tilanteessa määräaikoja voitaisiin tosiasialla pidentää.

Ensinnäkin valtioneuvoston tulisi arvioida sääntelyn välttämättömyyttä, toisaalta mahdollisuutta noudattaa sääntelyä, kolmanneksi sitä, onko kyse määräaikojen noudattamisen estymisestä vai merkittävästä vaikeutumisesta (merkitys soveltamisen kannalta?) ja neljänneksi, onko kyse 2 momentissa määritellystä vakavasta häiriötilanteesta. Epäselväksi jää myös se, miten *mahdollisuutta* noudattaa määräaikoja tulisi arvioida. Onko viime kädessä tarkoitus rajata valtuutus niihin tilanteisiin, joissa objektiivisesti katsoen määräaikojen noudattaminen ei yksiselitteisesti ole säännöksen kohteena olevista velvoitteista vastuussa olevista subjekteista riippumattomista syistä mahdollista? Edelleen määräaikojen noudattamisen vaikeutumisen *merkittävyys* määritelmä jättää laajalti harkintavaltaa. Ilmeisesti merkittävyys arvioinnin on tarkoitettu kytkeytyvän ehdotetun pykälän 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 16) todettuun siitä, että häiriön tulisi koskea suurta määrää verovelvollisia tai muita ilmoitus- tai tiedonantovelvollisia. Epäselväksi tässä yhteydessä kuitenkin jää se, mitä *suurella* määrällä tässä tarkoitettaisiin, koska säännösluonnoksen perusteluistakaan ei ole löydettyä vastausta tähän kysymykseen.

Ehdotetussa 2 momentissa määriteltäisiin 1 momentissa tarkoitettu vakava häiriötilanne. Ehdotuksen mukaan *vakavana häiriötilanteena* voitaisiin pitää sähkönjakelun, tietoliikenteen, tietojärjestelmän tai pankkien maksuliikenteen *vakavaa häiriötilannetta* tai muuta vastaavaa syytä. Epäselväksi sinänsä jää, miksi säännösehdoituksessa olisi tarkoituksenmukaista määritellä yleisluontoinen vakavan häiriötilanteen käsite. Samalla vakavan häiriötilanteen määritelmä sidottaisiin edelleen toiseen vakavan häiriötilanteen käsitteeseen, jolloin kyse olisi eräänlaisesta kehämääritelmästä. Vaihtoehtoisesti asetuksenantovallan käyttäminen voitaisiin säännösperusteisesti sitoa suoraan tiettyihin syihin ottaen huomioon myös edellisissä kappaleissa esitetty.

Oikeusministeriö toteaa, että sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen näkökulmasta valtuutuksen kohdetta voisi harkita täsmennettävän esimerkiksi "*määräaikoihin*" sen sijasta, että valtuutus kytkettäisiin laajemman tulkinnan mahdollistavaan termiin "*määräaikasäännökset*" vaikka valtuutus sinällään mahdollistaisikin vain määräaikojen pidentämisen. Vaikka ehdotetun 3 momentin säännöksessä on sinänsä pyritty luetteloimaan asetuksella säänneltäviksi tarkoitettut velvoitteet, jää suoraan säännöksen perusteella jokseenkin epäselväksi valtuutuksen soveltamisalan laajuus, eli ts. missä lainsäädännössä säädetyistä määräajoista valtuudella voitaisiin säätää. Esityksen jatkovalmistelussa on syytä muutoinkin arvioida sitä, olisiko valtuutta mahdollista vielä täsmentää ja rajata nykyisestä.

Muut huomiot

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että esitysluonnokseen olisi syytä täydentää tai täsmentää viittaukset muun muassa perustuslain esitöihin ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön.

Osastopäällikkö Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija Heidi Mäntylä

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

VN/1248/2025-OM-6

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: