

Asia: VN/11315/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi veronkantolain sekä veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain 5 b §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi veronkantolakia ja veronlisäyksestä ja viivekorosta annettua lakia. Esitysluonnoksen tarkoituksena on selkeyttää veron maksujen ja palautusten käyttämistä veron suoritukseksi. Esitysluonnoksen tavoitteena on vähentää yritysten verojen maksamiseen ja maksutilanteen selvittämiseen liittyvää hallinnollista taakkaa.

Veronkantolain säännöksiä maksun kohdistamisesta ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että maksaja voisi nykyistä laajemmin käyttää maksutapaa, jossa maksut kohdistetaan verovelvollisen kaikkien verojen suoritukseksi. Lisäksi ehdotetaan muun ohella, että sähköisten menettelyjen edistämiseksi verojen maksutilanteesta kertovaa yhteenvetoa ei enää lähetettäisi pyynnöstä postitse niille verovelvollisille, jotka kuuluvat yhteenvedon sähköisen tiedoksiannon piiriin.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Vero ja maksu

Veronkantolain 13 §:n muutosehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi pykälän otsikossa ja pykälän ensimmäisessä momentissa termi ”vero” sanaksi ”maksu”. Perustuslain 81 §:ssä säädetään valtion veroista ja maksuista. Pykälän 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Pykälän 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa termimuutosta ei ole varsinaisesti perusteltu.

Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen (HE 1/1998 vp, s. 134/II). Maksulla tarkoitetaan korvausta tai vastiketta valtion viranomaisten virkatoimista, palveluista tai muusta toiminnasta. Maksun määrän tulee siis olla suhteutettu virkatoimesta tai palvelusta syntyneisiin kustannuksiin. ”Maksu”, joka selvästi ylittää kustannukset, ei ole maksu, vaan sitä on pidettävä verona. Valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona perustuslain 81 §:n kannalta on pidetty maksun vastikkeellisuutta (HE 1/1998 vp, s. 134–135). (ks. lisää lainkirjoittajan opas, jakso 11.2)

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevassa veronkantolaissa ”vero”-termin käytöllä vaikutetaan viitatun edellä todettuun veron määritelmään. Sen sijaan samassa pykälässä muualla esiintyvällä ”maksu”-termin käytöllä ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan ole tarkoitettu tehtävän eroa veron ja maksun välillä, vaan kyse on yleiskielisestä ilmauksesta, jolla viitataan maksusuoritukseen.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan, jos termimuutos halutaan tehdä, sen taustalla tulisi olla se, että verohallinto kerää verojen sijaan maksuja, mistä ei nyt kuitenkaan vaikuttaisi olevan kyse. Mikäli Verohallinto kerää veroja ja maksuja, oikeusministeriön näkemyksen mukaan pykälässä tulisi säätää ”Veron ja maksun maksupäivästä”. Joka tapauksessa asia tulisi perustella esitysluonnoksessa.

Muu asianosainen

Esitysluonnoksessa veronkantolain oikaisuvaatimusta koskevaa 60 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että verovelvollisen, verosta vastuussa olevan ja Veronsaajien oikeudenvallontayksikön lisäksi muu asianosainen saa hakea muutosta veronkantolain nojalla asianosaiselle annettuun päätökseen. Muun asianosaisen käsite lisättäisiin myös jäljempiin muutoksenhakua koskeviin 61–63 §:iin.

Veronkantolakiin ehdotetun 60 §:n 1 momentin mukaan ”[m]uu asianosainen saa hakea muutosta tämän lain nojalla asianosaiselle annettuun päätökseen.” Säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännöstä muutoksenhakuun oikeutetuista ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että muutosta voisi verovelvollisen ja verosta vastuussa olevan lisäksi hakea eräissä tilanteissa myös muu asianosainen. Muun asianosaisen muutoksenhakuoikeus koskisi asianosaiselle annettua päätöstä lain 20 §:n mukaisesta aiheettoman maksun palauttamisesta sekä lain 50 §:n 3 momentissa tarkoitettun vanhentuneen maksun tai palautuksen palauttamisesta. Näissä vaatimuksissa muutoksenhakukelpoinen päätös annettaisiin asianosaiselle, joka olisi esittänyt palauttamista koskevan vaatimuksen.

Oikeusministeriö toteaa, että säännös vaikuttaisi epäselvältä, sen suhteen, mitä tahoa muulla asianosaisella tarkoitetaan. Onko ”muu asianosainen” sama vai eri taho kuin samassa virkkeessä

esiintyvä ”asianosainen”. Säännöstä tulisi siten täsmentää epäselvyyden poistamiseksi. Lisäksi on arvioitava täsmennystarpeen vaikutus jäljempiin 61–63 §:iin, joissa on käytetty vastaa muun asianosaisen käsitettä.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että yleislainsäädännössä säädetään muutoksenhakuun oikeutetuista oikaisuvaatimuksen ja valituksen osalta (hallintolaki (434/2003) 49 b § 2 mom ja laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 7 § ja 109 §). Veronkantolaissa on kuitenkin säädetty asiasta jonkin verran yleislainsäädännöstä poikkeavasti.

Tiedoksianto

Veronkantolain 71 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei verovelvollinen voisi enää erikseen pyytää yhteenvetoa ja päätöksiä postitse, jos ne on annettu tiedoksi sähköisesti. Muutos vaikuttaisi erityisesti elinkeinonharjoittajiin. Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotusta on sinänsä asianmukaisesti arvioitu vasten perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuja hyvän hallinnon periaatteita ja perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta sekä selostettu relevanttia perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (esim. PeVL 10/2024 vp, s. 3, PeVL 11/2012 vp, s. 2/II ja PeVL 37/2010 vp, s. 3/I).

Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaista, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. (esim. PeVL 10/2024 vp, s. 3 ja siinä viitatus).

Oikeusministeriö huomauttaa, että jotkin elinkeinonharjoittajat, kuten maataloudenharjoittajat rinnastuvat pitkälti luonnollisiin henkilöihin esimerkiksi sähköiseen asiointiin liittyvien taitojen ja välineiden osalta. Oikeusministeriö kehottaa siksi vielä vastuuministeriötä arvioimaan 71 §:n 4 momentin luonnollisia henkilöitä ja kuolinpesiä koskevan poikkeussäännöksen muutostarpeita 3 momenttiin ehdotettujen muutosten johdosta.

Virheen korjaaminen

Veronkantolain 72 §:n 3 momenttiin ehdotetaan seuraavanlaista säännöstä: ”Virhe voidaan jättää viranomaisaloitteisesti korjaamatta, jos se on vähäinen eikä siitä aiheudu verovelvolliselle välitöntä taloudellista vahinkoa tai jos verovelvollisen perusteetta hyväkseen saama määrä on vähäinen, eikä verovelvollisten tasapuolinen kohtelu tai muu syy edellytä korjaamista.”

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan virheestä ei välttämättä aiheudu verovelvolliselle välitöntä taloudellista vahinkoa vaan virheestä aiheutuva haitta voi ilmetä välillisesti lisääntyneenä hallinnollisena taakkana siten, että se lisää esimerkiksi kirjanpidollista työtä tai yhteydenpitoa Verohallintoon. Kantomenettelyn virheet eivät vaikuta veron määrään. Kantomenettelyn virheestä aiheutuva välitön taloudellinen vahinko tai etu ilmenisi käytännössä liikaa perittynä viivästyskorkona tai liikaa maksettuna hyvityskorkona. Kantomenettelyn virheen korjaamatta jättämistä virheen vähäisyyden vuoksi sovellettaisiin viranomaisaloitteiseen virheiden korjaamiseen. Verovelvollisen vaatimuksesta virhe korjattaisiin aina.

Oikeusministeriö toteaa, että säännös on viranomaisaloitteisen virheen korjaamatta jättämisen osalta mahdollista muotoilla selkeämminkin, ja ehdotettu sääntelytapa vaikuttaa erikoiselta. Mikäli säännöksessä halutaan säilyttää perusteluissa todettu lähtökohta, että virhe korjataan aina verovelvollisen vaatimuksesta, tästä tulisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan erikseen säätää. Tällöin ei myöskään tarvitsisi erikseen säätää ”viranomaisaloitteisesta virheen korjaamatta jättämisestä”.

Oikeusministeriö huomauttaa vielä, että yleislainsäädännössä virheen korjaamisen kriteerit ovat joiltakin osin veronkantolaista poikkeavat, eikä hallintolain 50 §:n asiavirheen korjaamista koskevaan säännökseen sisälly vastaavaa velvoitetta siihen, että viranomaisen olisi asianosaisen vaatimuksesta aina korjattava vähäinen tai merkityksetön virhe. Sen sijaan päätöksessä olevan ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen tai näihin verrattavan selvän virheen korjaamiseen viranomaisella on hallintolain 51 §:n mukaan velvollisuus. Virhettä ei saa mainitun säännöksen mukaan kuitenkaan korjata, jos korjaaminen johtaa asianosaiselle kohtuuttomaan tulokseen eikä virhe ole aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota ”välittömän taloudellisen vahingon” käsitteeseen, ja kehottaa vastuuministeriötä arvioimaan, onko käsite tässä yhteydessä liian rajaava, ja voiko verovelvolliselle aiheutua virheestä muutakin kuin välitöntä taloudellista vahinkoa, minkä vuoksi virhe olisi syytä korjata.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija Kari Hämäläinen

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö