26.9.2016

Valtiovarainvaliokunta
Verojaosto

Lausuntopyyntönne 23.9.2016

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle valmiste- ja autoverotustehtävien siirtämistä Verohallinnolle koskevaksi lainsäädännöksi

Tulli esittää lausuntonaan asiassa seuraavaa:

1. Yleistä

Tullin valtiovarainministeriölle antaman liitteenä olevan lausunnon 1. kohdassa esittämät näkemykset kuitataan lyhyesti hallituksen esityksen 5.2 kohdan viimeisessä kappaleessa. Tulli pitää edelleen puutteena sitä, että verotustoimintojen keskittämisestä aiheutuvia kustannussäästöjä ei pystytä kuvaamaan. Kustannussäästöt ovat kuitenkin yksi tärkeimmistä perusteluista valmiste- ja autoverotustehtävien siirtämiselle Verohallinnon hoidettaviksi.

2. Yleisperustelut

Hallituksen esityksen 2.3, 3.1 ja 3.2 kohdat

Tullin valtiovarainministeriölle antaman lausunnon 2. kohdassa esittämät näkemykset eivät ole vaikuttaneet hallituksen esityksen sisältöön.

Hallituksen esityksen 3.3 kohta Keskeiset ehdotukset

Toimivalta valmisteverotuksessa

Matkustajien tuomisten verotustoimivalta ehdotetaan jaettavaksi siten, että Verohallinto toimittaisi unionin alueelta ja Tulli vastaavasti unionin ulkopuolelta tulevien matkustajien verotettavien tuomisten verotuksen. Luonnoksessa perustellaan verotustoimivallan siirtämistä yleisesti muun muassa sillä, että Verohallinnolla on jo valmiiksi tietoja verovelvollisista. Verohallinnolla ei kuitenkaan liene kattavaa tietoa ulkomailla, ei edes toisessa unionin jäsenvaltiossa, vakinaisesti asuvista. Tällaisilla

henkilöillä voi olla jopa merkittävää valmisteveron alaisten tuotteiden tuontia Suomeen. Tästä syystä perusteluita tulisi täydentää, jotta niistä saisi täyden kuvan siitä, miksi matkustajien tuomisten verotustoimivalta on perusteltua jakaa jatkossa kahdelle eri viranomaiselle.

Menettely rikosasiassa

Yksi verotustehtävien siirtoa koskevista päälinjauksista on se, että Verohallinto tekee siirtyviin veroihin liittyvistä väärinkäytösepäilyistään rikosilmoituksen Tullille. Tämä vastaa luonnollisesti myös Tullin omaa kantaa. Hallituksen esityksen sivulla 16 käsitellään menettelyä sellaisissa tilanteissa, joissa Tulli itse havaitsee valvontatehtävässään tällaisia veroja koskevan väärinkäytöksen. Tulli ilmoittaisi havainnostaan ensin Verohallinnolle, joka harkintansa mukaan tekisi asiassa rikosilmoituksen. Rikosilmoitus tehtäisiin Tullille eli siis viranomaiselle, joka oli jo tuon väärinkäytöksen omassa valvontatoimessaan havainnut.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 2 luvun 1 § kuuluu seuraavasti:

”Tullirikosasian esitutkinnan toimittaa Tulli. Esitutkinnan voi toimittaa myös poliisi siinä tapauksessa, että se on saanut tullirikoksen tietoonsa eivätkä mainitut viranomaiset toisin sovi. Rajavartiolaitoksen oikeudesta toimittaa tullirikosasian esitutkinta säädetään rajavartiolain (578/2005) 42, 43, 43 a, 43 b ja 44 §:ssä.”

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 1 luvun 2 §:n 1 kohdan a alakohdan mukaan tullirikoksella tarkoitetaan tässä laissa rikosta, jolla rikotaan sellaista tämän lain tai muun lain säännöstä, jonka noudattamisen valvonta tai täytäntöönpano on Tullin tehtävänä. Edelleen Saman kohdan d alakohdan mukaan tullirikoksella tarkoitetaan tässä laissa sellaista rikosta, johon sisältyy omaisuuden maahantuontia, maastavientiä tai Suomen kautta kuljettamista.

Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomaisen on toimitettava esitutkinta, kun sille tehdyn ilmoituksen perusteella tai muuten on syytä epäillä, että rikos on tehty.

Tulli kiinnittää huomiota siihen, että esitutkintaviranomaisen asemassaan Tullin on rikosta epäillessään siis aloitettava esitutkinta esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin velvoittamana siitä riippumatta, tekeekö Verohallinto asiassa rikosilmoituksen vai ei. Hallituksen esityksestä voi saada virheellisen käsityksen, että Tullilla ei olisi oikeutta – velvollisuudesta puhumattakaan – käynnistää esitutkinta omasta aloitteestaan esitutkintakynnyksen ylittyessä ilman Verohallinnon tekemää rikosilmoitusta niissä tapauksissa, kun Tulli valvoo Verohallinnon vastuulle kuuluvaa valmisteverotusta. Huomiota tulee kiinnittää siihen, että verorikokset ovat yleisen syytteen alaisia rikoksia eikä esitutkinnan aloittaminen tällaisissa tapauksissa edellytä asianomistajan (tai tämän edustajan) aktiivisia toimenpiteitä.

Tietojenvaihto ja rekisterit sekä luvat ja rekisteröinnit

Näissä kohdissa on otettu huomioon Tullin valtiovarainministeriölle antamassaan lausunnossa esittämät näkökohdat. Valmisteverotuslain 4 a §:ssä on kuitenkin vielä jäljellä yksi kohta, johon Tulli kiinnittää huomiota jäljempänä lausuntonsa 3.1 kohdassa. Lisäksi tietojenvaihtoon liittyvät henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain säännökset, joista on lisää jäljempänä lausunnon 3.3 ja 4. kohdassa.

3. Säännösehdotukset

3.1 Valmisteverotuslaki

4 §:n 1 momentti

Ehdotetun säännöksen viimeinen virke kuuluu seuraavasti:

> "Lisäksi Tullin tehtävänä on valvoa, että valmisteverovelvolliset noudattavat verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi säädettyjä ja määrättyjä velvollisuuksiaan."

On totta – kuten 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan – että lain tasolla (Tullin ja Verohallinnon välisen) työnjaon tarkka määrittely on hankalaa. Siksi Verohallinnon ja Tullin yhteistoimintamallissa ja ohjeistuksessa sovittaisiin tarkemmin toimivallan jaosta ja käytännön valvontatehtävistä.

Tullin valvontatehtävä määritetään 4 §:n 1 momentin ehdotetussa muodossa periaatteessa laajasti, mutta samalla se antaa mahdollisuuden myös rajoittavaan tulkintaan, koska on epäselvää, mitä tarkoitetaan "velvollisuuksilla, jotka on säädetty tai määrätty verotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi". Tämän vuoksi Tulli ehdottaa luonnoksen 4 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen muutettavaksi kuulumaan seuraavasti:

> "Myös Tullin tehtävänä on valvoa valmisteverotusta myös muissa kuin 3 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa."

Lain 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että laissa säädetyn Tullin valvontatehtävän tulisi olla riittävän kattava myös, jotta esityksen tavoite jättää valmisteverotukseen liittyvä rikostorjunta Tullin tehtäväksi täyttyisi. Tullin käsityksen mukaan yllä oleva säännösehdotus on paremmin linjassa tämän toteamuksen ja esityksen tavoitteen kanssa kuin alkuperäinen säännösluonnos.

4 a §

Ehdotetun säännöksen, joka koskee tietojenvaihtoa Tullin ja Verohallinnon välillä, viimeisen momentin mukaan tiedot saadaan antaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Tietojen antaminen teknisen käyttöyhteyden avulla käsittää myös niin kutsutun massaluovutuksen. Tulli kiinnittää huomiota siihen, käsittääkö ilmaisu "muutoin sähköisesti" myös massaluovutuksen, jos teknistä käyttöyhteyttä ei ole. Jos käsittää, tarvetta ehdotetun säännöksen muuttamiselle ei ole. Jos ei käsitä, ilmaisu "muutoin sähköisesti" tulisi Tullin käsityksen mukaan korvata ilmaisulla "tietojoukkona".

Puuttuvat säännökset veronkorotuksen ja virhemaksun arviointiperusteista

Tulli katsoo, että valmisteverotuslakiin tulisi lisätä tullilain (304/2016) 98 §:n 1 ja 2 momenttia vastaavat säännökset. Tullilain 98 §:n 1 momentti koskee seikkoja, jotka on otettava huomioon tullinkorotuksen ja virhemaksun määrää arvioitaessa. Mainitun pykälän 2 momentti koskee perusteita, joilla tullinkorotus tai virhemaksu jätetään määräämättä. Tilanne voi olla se, että tullimaksun osalta toimivalta hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen on Tullilla, mutta valmisteveron osalta Verohallinnolla. Tämän vuoksi tullilain nojalla määrättävän tullinkorotuksen ja virhemaksun sekä

valmisteverotuslain nojalla määrättävän veronkorotuksen ja virhemaksun arviointiperusteiden olisi Tullin näkemyksen mukaan oltava yhtäläiset.

3.2 Autoverolaki

54 §:n 4 momentti

Ehdotettu säännös kuuluu seuraavasti:

> "Veroviranomaisten lisäksi Tulli ja poliisi valvovat autoverotuksen oikeellisuuden varmistamiseksi säädettyjen ja määrättyjen velvollisuuksien noudattamista."

Se, mitä edellä todetaan valmisteverotuslain 4 §:n 1 momentin viimeisestä virkkeestä, pätee myös autoverolain 54 §:n 4 momenttiin. Siksi Tulli ehdottaa säännösluonnoksen muutettavaksi seuraavasti:

> "Veroviranomaisten lisäksi autoverotusta valvovat Tulli ja poliisi."

3.3 Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa

2 §:n 7 kohta

Säännösehdotuksen mukaan verovalvonnalla tarkoitetaan kysymyksessä olevassa laissa Tullin tehtäväksi erikseen säädetyn, tiettyä verolajia koskevan valvontatehtävän, suorittamista.

Verovalvonnan määritelmän tulee olla sopusoinnussa valmisteverotuslain 4 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen ja autoverolain 54 §:n 4 momentin muotoilujen kanssa, jotta Tulli saa henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla Tullin verovalvontaa varten tarvittavat tiedot Verohallinnon rekistereistä myös silloin, kun verotustoimivalta kuuluu Verohallinnolle.

13 §:n 1 momentin 2 kohta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Tullin tiedonsaantioikeuksia koskevaa henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 13 §:n 1 momenttia laajasti. Säännösehdotuksella 1 momentin kohdat muutettaisiin lähes kaikilta osin vastaamaan verotustehtävien siirron jälkeistä valvontatarvetta. Momentin 3–6, 9, 12 ja 13 sekä 15–19 kohtaan lisättäisiin tullivalvonnan ohella verovalvonta tietojensaannin käyttötarkoitukseksi, mikä Tullin näkemyksen mukaan on välttämätöntä ja perusteltua.

Ehdotettu 13 §:n 1 momentin 2 kohta kuuluu seuraavasti:

> "2) Verohallinnon tietojärjestelmistä ja rekistereistä tarvittavat tiedot verovelvollista koskevine tunnistetietoineen verotusta, *verovalvontaa*, perintää ja tullirikostorjuntaa varten sekä lupaharkintaa varten tarvittavat tiedot luvanhakijan veronmaksuvelvollisuuden täyttämisestä ja luvanhakijan verojen maksuun liittyvästä maksujärjestelystä sekä silloin, kun se on luvan myöntämisen edellytyksenä, tullilainsäädännön tai verolainsäädännön rikkomista koskevat tiedot;"

Toisin kuin 1 momentin muissa kohdissa, 2 kohtaan ei sisällytettäisi tullivalvontaa verovalvonnan ohella sellaiseksi käyttötarkoitukseksi, johon Tulli olisi oikeutettu saamaan kattavasti tietoa. Valvonnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi myös muutostilanteen jälkeisissä olosuhteissa Tulli pitää perusteltuna ja tärkeänä lisätä kohtaan käyttötarkoitukseksi tullivalvonta verovalvonnan rinnalla. Siksi Tulli ehdottaa säännösluonnoksen muutettavaksi seuraavasti:

> ”2) Verohallinnon tietojärjestelmistä ja rekistereistä tarvittavat tiedot verovelvollista koskevine tunnistetietoineen verotusta, *tulli- ja verovalvontaa*, perintää ja tullirikostorjuntaa varten sekä lupaharkintaa varten tarvittavat tiedot luvanhakijan veronmaksuvelvollisuuden täyttämisestä ja luvanhakijan verojen maksuun liittyvästä maksujärjestelystä sekä silloin, kun se on luvan myöntämisen edellytyksenä, tullilainsäädännön tai verolainsäädännön rikkomista koskevat tiedot;”

4. Lopuksi

Yhteiskunnan etu on, että Tullin rooli valvovana ja esitutkintaa toimittavana viranomaisena valmiste- ja autoverotuksessa ei heikenny. Tältä osin hallituksen esitys antaa ristiriitaisen vaikutelman. Valmisteverotuslain 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että laissa säädetyn Tullin valvontatehtävän tulisi olla riittävän kattava myös, jotta esityksen tavoite jättää valmisteverotukseen liittyvä rikostorjunta Tullin tehtäväksi täyttyisi. Tämän tavoitteen ja Tullin valvovan roolin toteumista kuitenkin heikentävät seuraavat seikat:

- hallituksen esityksessä todettu esitutkinnan käynnistäminen vain Verohallinnon tekemän rikosilmoituksen perusteella;
- Tullin valvontatehtävän rajaaminen valmisteverotuslain 4 §:n 1 momentissa ja autoverolain 54 §:n 4 momentissa tehdyllä tavalla; ja
- verovalvonnan määritelmä henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 2 §:n 7 kohdassa; määritelmä ei ole välttämättä sopusoinnussa valmisteverotuslain 4 §:n 1 momentin ja autoverolain 54 §:n 4 momentin kanssa, vaikka valmisteverotuslain ja autoverolain mainitut säännökset tulisivat voimaan hallituksen esityksessä ehdotetussa muodossa.

Kuten todettua, Tullin on toimitettava esitutkinta, jos sen on syytä epäillä, että on tehty rikos, vaikka Tullille ei olisi tehty ilmoitusta rikoksesta. Valvonnan osalta pitää varmistaa, että Tulli saa Verohallinnolta kaikki tiedot, joita se tarvitsee valvontatehtäväänsä varten – näin on oltava siitä riippumatta, miten Tullin valvontatehtävä Verohallinnon toimivaltaan kuuluvan verotuksen suhteen lainsäädännössä rajataan. Tämän rajauksen tarpeellisuus on kuitenkin kyseenalainen, koska – kuten hallituksen esityksessä todetaan – Verohallinnon ja Tullin yhteistoimintamallissa ja ohjeistuksessa sovittaisiin tarkemmin toimivallan jaosta (valvonnassa) ja käytännön valvontatehtävistä.

Edellä tarkoitettu viranomaisyhteistyöhön perustuva tosiasiallinen tehtäväjako olisi mahdollinen, jos Tullille ja Verohallinnolle säädettäisiin päällekkäiset toimivaltuudet verovalvonnassa. Vertailukohdaksi voidaan ottaa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistyön (PTR-yhteistyön) lainsäädännöllinen perusta, joka rakentuu mainittujen viranomaisten päällekkäisille toimivaltuuksille ja tehtäväalueille.

Arto Lillman
Päälakimies

LIITE: Tullin lausunto valtiovarainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi valmiste- ja autoverotustehtävien siirtämiseksi Verohallinnolle