1.7.2016

Valtiovarainministeriö
Vero-osasto

Lausuntopyyntönne 3.6.2016 VM085:00/2015

# Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valmiste- ja autoverotustehtävien siirtämiseksi Verohallinnolle

Tulli esittää lausuntonaan asiassa seuraavaa:

## 1. Yleistä

Luonnos hallituksen esitykseksi perustuu pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman veropoliittiseen linjaukseen, jonka mukaan Tullin tehtäviin kuuluvat valmisteverotus, autoverotus ja maahantuonnin arvonlisäverotus siirretään hallitusti Verohallinnon hoidettaviksi kustannus- ja resurssihyötyjen saavuttamiseksi ja yritysten hallinnollisen taakan pienentämiseksi.

Tullin veronkantotehtävien osittainen siirto Verohallinnolle tulee luomaan lukuisia uusia rajapintoja Tullin ja Verohallinnon välille. Verotuksen tehokkuus ja fiskaalisten tehtävien suorittamisen vaikuttavuus edellyttävät sitä, että Verohallinnon ja Tullin väliset rajapinnat suunnitellaan ja toteutetaan tiiviillä yhteistyöllä. Verohallinnon ja Tullin tulee sitoutua avoimeen ja jatkuvasti kehittyvään yhteistyöhön keskenään, jotta valtion fiskaalinen turvallisuus sekä Suomen elinkeinoelämän tarpeet tulevat otetuiksi viranomaistoiminnassa huomioon. Onkin sovittu, että yhteistyöstä valmistellaan sopimus.

Luonnoksessa tuodaan esille muutostarve, muutoksen tavoitteet sekä saavutettavat hyödyt. Sen sijaan sitä ei kuvata, miten asetetut tavoitteet saavutetaan, miten hyödyt tarkemmin ajoittuvat sekä mikä on niitten määrä. Luonnoksessa ei tuoda esille myöskään sitä, miten ja millaisilla mittareilla tavoitteiden toteutumista on tarkoitus seurata. Koska kysymys on muutoksen kokonaisarvioinnin kannalta merkittävistä seikoista, luonnosta tulisi Tullin käsityksen mukaan näiltä osin täydentää.

Siirtoprojektiin sitoutuva henkilöstö ja sen työpanos puuttuvat siirron toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista. Muutoksen toteuttaminen edellyttää kuitenkin merkittävää panostusta ja lisäkustannuksia siirtymävaiheessa, joka kestää useita vuosia. Tällöin henkilöstö ei ole käytettävissä normaaliin päivittäiseen työhön.

Tulli hoitaa nykymallissa ulkomaankaupan laillisuuden valvonnan. Verotustehtävien siirron jälkeenkin Tulli valvoisi valmisteverotusta koskevien velvoitteiden noudattamista myös niissä tapauksissa, joissa Verohallinto vastaa valmisteverotuksen toimittamisesta. Tämän valvontatehtävän vuoksi valmisteverotusta koskevien velvoitteiden rikkominen kuuluu myös Tullin rikostorjunnalliseen toimivaltaan. Tämä ilmenee myös yleisperustelujen sivulta 13 rikostorjuntaa koskevasta kappaleesta. Jotta Tullin valvontatoimivalta ja sen kautta rikostorjuntatoimivalta tulisivat kirjatuiksi lakiin selkeästi, Tulli ehdottaa luonnosta valmisteverotuslain 4 §:n 1 momentiksi muutettavaksi lausunnon 3.1 kohdasta ilmenevällä tavalla.

Riskinä valvonnan ja rikostorjunnan tehokkuuden ylläpidolle on tehtävien ja osaamisen jakaantuminen kahdelle organisaatiolle nykyisen yhden organisaation sijasta. Siksi ehdotettavien säännösten tulee mahdollistaa Verohallinnon ja Tullin välinen tietojenvaihto vähintään nykyisessä laajuudessa. Vain siten Tullilla on mahdollisuus suoriutua valvonta- ja rikostorjuntatehtävästään myös tilanteessa, jossa verojen kantaminen kuuluu Tullin sijasta Verohallinnolle.

Jatkossa yritykset joutuvat antamaan erilliset vakuudet Tullille ja Verohallinnolle, kun tähän saakka Tulli on vastannut kaikkien ulkomaankaupan verotukseen liittyvien vakuuksien hallinnasta ja tehokkaasta veroperinnästä. Mainittakoon, että Tullin kantamien verojen verojäämät ovat prosentin murto-osia, kun ne Verohallinnolla ovat kahden prosentin luokkaa.

Autoverotuksen osalta Tulli toteaa, että luonnokseen sisältyvät ehdotukset mahdollistavat toteutuessaan verotuksen häiriöttömän toimittamisen siirtymäaikana ja sen jälkeen. Valvonnan osalta luonnosta autoverolain 54 §:n 4 momentiksi tulisi muuttaa vastaavasti kuin Tulli ehdottaa muutettavaksi luonnosta valmisteverotuslain 4 §:n 1 momentiksi.

## 2. Yleisperustelut

### Luonnoksen 2.1.1 kohta Tullin tehtävät ja organisaatio

Luonnoksen sivulla 6 esitellään Tullin organisaatiota, joka ei vastaa valvontaosaston osalta nykyistä organisaatiorakennetta. Valvontaosaston organisaatio on ollut voimassa nykymuodossaan 1.1.2015 alkaen. Luonnosta tuleekin tältä osin täydentää.

Valvontaosaston näkemyksen mukaan luonnoksen sivulla 13 olevan tullivalvontaa koskevan kappaleen ensimmäisessä virkkeessä käsitellään tullivalvonnan rikostorjunnallisia tavoitteita, kun samalla tullivalvonnan perusluonne ja tavoitteet jäävät kirjaamatta. Tästä syystä tekstiä tuleekin tarkentaa siten, että siinä otetaan huomioon unionin tullikoodeksissa oleva tullivalvonnan määritelmä, joka kuuluu seuraavasti:

> ”Tullivalvonnalla tarkoitetaan tulliviranomaisen yleisiä toimia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että niiden kohteena oleviin tavaroihin sovellettavia tullilainsäädännön ja tarvittaessa muun lainsäädännön säännöksiä noudatetaan”.

Tullin toimivaltuudet tullitoimenpiteen suorittamiseksi säännellään puolestaan tullilaissa eikä laissa Tullin rikostorjunnasta.

Tekstistä tulisi käydä myös ilmi, että Tullin valvontatoimet voivat kohdistua sekä kolmannen maan liikenteeseen että sisäliikenteeseen. Lisäksi tullivalvontatoimintojen luettelon alkuun tulisi kirjata sanat ”muun muassa”, koska luettelo ei ole luonteeltaan tyhjentävä.

Luonnoksen sivun 9 toisessa kappaleessa todetaan, että ensisijaisesti valmisteveron palautus käytetään Tullin saatavien suoritukseksi tullilaissa säädetyssä järjestyksessä. Tähän voisi lisätä maininnan siitä, että veronsaajien yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi Tulli voi yksittäistapauksessa käyttää maksuvelvolliselta saadut varat myös muussa järjestyksessä.

Luonnoksen sivulla 13 oleva rikostorjuntaa koskeva kappale tulisi muotoilla yhdenmukaiseksi Tullin rikostorjunnasta annetun lain muotoilujen ja määritelmien kanssa. Luonnoksen teksti muun muassa eriyttää rikosten torjunnan rikosten paljastamisesta ja esitutkinnasta, vaikka Tullin rikostorjunnasta annetun lain 1 luvun 2 §:n 2 kohdan mukaan tullirikostorjunta käsittää tullirikosten estämisen, paljastamisen ja selvittämisen eli esitutkinnan.

**Luonnoksen 2.3 kohta Nykytilan arviointi**

Luonnoksessa todetaan seuraavaa:

> ”Maataloudessa käytettyjen eräiden energiatuotteiden valmisteveron palautus säädettiin vuonna 2006 Verohallinnon tehtäväksi eräiden energiatuotteiden valmisteveron palautuksesta annetulla lailla (603/2006), vaikka Tulli kantoi polttoaine- ja sähköveron ja oli muutenkin energiaverotuksen asiantuntijaviranomainen. Tullin toteuttamana tehtävän hoitamisen kertakustannukset samoin kuin vuosittaiset käyttökustannukset olisivat olleet suuremmat kuin Verohallinnossa. Lisäksi maatalouden harjoittajat eivät olleet ennestään Tullin asiakkaita, minkä vuoksi Tullilla arveltiin olevan Verohallintoa suurempia vaikeuksia määritellä tai tarkastaa veronpalautukseen oikeutettuja. Tullin valmiudet suurten massatoimintojen hoitamiseen eivät kaiken kaikkiaan olleet erityisen hyvät. Vuoden 2011 alusta kasvihuoneviljelijöille maksettavan energiaveron palautusmenettely yhdenmukaistettiin maatalouden energiaveron palautuslaissa säädetyn menettelyn kanssa ja palautuksen hoitaminen siirrettiin Tullilta Verohallinnolle. Vuonna 2009 Tullin ja Verohallinnon välillä oli samankaltaista tehtävien hoitamiseen liittyvää operatiivista yhteistyötä, kun Verohallinto palautti Tullin puolesta autoverosta kannettuja arvonlisäveroja. Verohallinto maksoi palautukset erillislain nojalla kustannussäästöjen saavuttamiseksi ja oikaisukäsittelyn nopeuttamiseksi olemassa olleita maksuyhteystietoja hyödyntäen noin 47 000 verovelvollisille. Edellä mainittujen tehtävien hoitamisessa pystyttiin hyödyntämään Verohallinnon kattavia asiakastietoja ja olemassa olevia menettelyitä.”

Tullin näkemyksen mukaan yllä olevalla ei ole relevanssia nyt toteutettavan muutoksen perusteluina. Yllä kerrotut järjestelyt on tehty yksittäisten tilanteiden pohjalta tehokkuus- ja muista tarkoituksenmukaisuussyistä ilman, että niillä voitaisiin perustella nyt toteutettavaa muutosta. Tullilla on, päinvastoin kuin edellä olevassa todetaan, tunnustettu kyky käsitellä massamuotoisia ilmoitusmääriä. Tulli on toistuvasti ollut kansainvälisissä tullitoiminnan sujuvuutta koskevissa arvioinneissa lähes poikkeuksetta kymmenen parhaimman maan joukossa maailmassa. Tulli käsittelee vuosittain noin neljä miljoonaa ilmoitusta. Tulliselvityksen luonteen mukaisesti ilmoitusten käsittely on lähes reaaliaikaista, ja se perustuu pitkälle vietyyn

automatisointiin. Jokaiseen ilmoitukseen liittyy useita sähköisten järjestelmien välisiä sanomia ja automaattisia käsittelyvaiheita.

Nykytilan arviointi jatkuu luonnoksessa seuraavasti:

> ”Kaikkien verolajien verotusprosessi on pääsääntöisesti samankaltainen. Prosessi koostuu verovelvollisen rekisteröinnistä, asian vireille tulosta, tiedon tai ilmoituksen käsittelystä sekä päätöksen antamisesta, veron maksamisesta, perinnästä ja verojen tilittämisestä. Verovelvollisille annetaan myös ohjausta ja neuvontaa. Oma-aloitteisesti maksettavien verojen, kuten esimerkiksi arvonlisäveron ja työnantajien sosiaaliturvamaksun ensiverotus poikkeaa tästä siten, ettei verotuspäätöstä tehdä vaan verovelvollinen laskee itse suoritettavan veron määrän. Kaikkien verojen osalta verotusta voidaan oikaista ja oikaisupäätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Kaikkeen verotukseen kohdistuu myös valvontaa. Valmiste- ja autoverotus eivät pääsääntöisesti poikkea Verohallinnon hoitamasta verotuksesta. Eri veroilla on kuitenkin myös eräitä niille ominaisia erityispiirteitä. Tällaisia ovat autoverotuksessa arvonmääritys, valmisteverotuksessa lukuisat verottomuusperusteet sekä auto- ja valmisteverotuksen vakuusmenettelyt, samoin kuin valmisteverotukseen liittyvä tuoteryhmäkohtainen ilmoitusvelvollisuus.”

Kappaleen lopussa esille tuodut eroavuudet ovat keskeisiä eroavuuksia. Tämän vuoksi nämä tavaraverotuksen tehtävät on katsottu luonteviksi hoitaa osana Tullin tehtäviä. Tullin hoitamat verotustehtävät ovat tavaraverotusta. Veroperusteet määräytyvät tavaran laadun, määrän ja arvon perusteella sekä sen perusteella, onko tavara ylittänyt verotuskynnyksen: siirretty kulutukseen tai vapaaseen liikkeeseen. Verohallinnon verotus taas on perusteiltaan kausi-ilmoittamiseen perustuvaa, jossa verotetaan kirjanpidollista euromääräistä tuottoa. Virastojen verotustoimintojen luonne on siten erilainen. Tullilla on myös Verohallintoa paremmat mahdollisuudet valvoa tavaroiden kuljetuksia, varastointeja, verokynnyksen ylitystä ja siten verotuksen oikeellisuutta. Tulli myös varmistaa vakuuksien avulla sen, että verot tulevat maksetuiksi, jos tavara on päässyt kulutukseen tai vapaaseen liikkeeseen ilman, että verot on maksettu tai annettu asianmukaisia ilmoituksia.

**Luonnoksen 3.1 kohta Tavoitteet**

Luonnoksessa todetaan seuraavaa:

> ”Esityksen tavoitteena on keskittää verotus entistä selvemmin yhteen asiantuntijaorganisaatioon ja näin mahdollistaa verovelvollisille yhden luukun periaatteen toteutuminen verotuksessa. Esitys mahdollistaa verotusprosessien yhdenmukaistamisen ja Verohallinnon uuden valmisohjelmiston hyödyntämisen jatkossa myös valmiste- ja autoverotuksessa.”

Auto- ja valmisteverotus ovat tällä hetkellä yhdessä asiantuntijaorganisaatiossa, Tullissa. Yhden luukun periaate toteutuu nykyisin, mutta jatkossa erityisesti asiakkaiden näkökulmasta toimintaketju jakaantuu asioinniksi kahden eri viranomaisen kanssa, koska Tullille jää siirron jälkeenkin valmisteverotustehtäviä sekä arvonlisäveroa koskevan uudistuksen jälkeen myös arvonlisäveron kantotehtäviä. Tullin asiakasmäärä ei kuitenkaan juuri vähene.

**Luonnoksen 3.2 kohta Toteuttamisvaihtoehdot**

Luonnoksessa todetaan seuraavaa:

> ”…Siirron toteuttamista nopealla aikataululla puoltaa myös se, että Tulli pystyy näin omassa kehittämistoiminnassaan keskittymään tullausjärjestelmän laajaan uudistushankkeeseen ilman, että työssä tulisi unionin tullilainsäädännön lisäksi huomioida valmiste- ja autoverotukseen liittyvät kansalliset tarpeet.”

Tullin näkemys ei vastaa yllä esitettyä. VETO-valmisteluun on tällä hetkellä osana heidän työtehtäviään sitoutunut noin 100 henkilöä. Muutoksen ja yhteistoimintajärjestelyjen (on tunnistettu noin 60–80 yhteistoiminta-aluetta) valmisteluun ja toteuttamiseen sitoutuu jatkossa usean vuoden ajan merkittävä työ- ja rahapanostus, joka on poissa Tullin muusta kehitys- ja ohjaustoiminnasta. Valtaosin kyse on samoista rajallisista resursseista, joita käytetään Euroopan unionin tullimenettelyuudistuksen ja sen toteuttavan kansallisen tullausjärjestelmäuudistuksen suunnitteluun ja toteutukseen.

**Luonnoksen 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. Luonnoksen sivulla 20 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.

Tulli haluaa kiinnittää huomiota siihen, että esitutkintaviranomaisen asemassaan Tullin on rikosta epäillessään aloitettava esitutkinta esitutkintalain 3 luvun 1 §:n velvoittamana siitä riippumatta, tekeekö Verohallinto asiassa rikosilmoituksen vai ei. Tullin näkemyksen mukaan esitysluonnosta tulisikin täydentää näiltä osin, jotta perusteluista ei saa virheellistä käsitystä, että esitutkinta epäillyissä rikosasioissa aloitettaisiin vain, jos Verohallinto katsoo sen harkinnassaan tarpeelliseksi.

*Tietojenvaihto ja rekisterit*

Luonnoksen sivulla 21 todetaan, että verotustehtävien siirron jälkeen Verohallinto ja Tulli vastaisivat toimivaltajakonsa mukaisesti yhdessä valmiste- ja autoverotukseen liittyvien henkilörekisterien sisällön ylläpidosta ja oikeellisuudesta. Kumpikin viranomainen toimisi henkilörekisterien osalta rekisterinpitäjänä, mutta siltä osin kuin rekistereitä ylläpidetään tietojärjestelmillä, rekisterien tekninen ylläpito kuuluisi Tullille. Luonnoksessa tämän selvitetään koskevan niitä rekistereitä, jotka on otettu käyttöön ennen verotustehtävien siirtoa.

Tulli pitää ongelmallisena luonnoksessa tarkoitettua ”yhteistä vastuuta” henkilörekisterien sisällön oikeellisuudesta. Toinen viranomainen ei voi ottaa vastuuta toisen viranomaisen kirjaamien rekisteritietojen oikeellisuudesta. Edellä siteeratuissa perusteluissa puhutaan myös paikoittain virheellisesti rekistereistä, kun niiden sijasta pitäisi puhua tietojärjestelmistä. On tärkeää, että näitä käsitteitä käytetään oikein, jotta kummankin viranomaisen vastuut ovat selvät ja jotta ei synny vahingossa lainsäädännöllisiä esteitä Tullin ja Verohallinnon yhteistyömallien toteutukselle.

Tullin näkemyksen mukaan riittää, että perusteluissa todetaan, että Verohallinto ja Tulli toimivat lakisääteisten tehtäviensä mukaisesti verotusta koskevien henkilörekisterien rekisterinpitäjinä omien tietojensa osalta siitä riippumatta, kumman tietojärjestelmästä on kysymys. Tällöin myös valmisteverotuslain ja autoverolain voimaantulosäännöksen 6 kohdat voidaan tarpeettomina poistaa.

Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 13 § 1 momentin 2 kohtaan ehdotetaan Tullille oikeutta saada Verohallinnon tietojärjestelmistä tarvittavia tietoja siinä nykyisin säädettyjen käyttötarkoitusten lisäksi myös verovalvontaa varten. Ehdotetussa muodossaan säännös oikeuttaisi Tullin saamaan verohallinnon tietojärjestelmistä tarvittavia tietoja verotusta, verovalvontaa, perintää, tullirikostorjuntaa sekä eräin edellytyksin myös lupaharkintaa varten. Tulli toteaa, että tiedonsaantiin oikeuttava termi verovalvonta sisältää luonnollisena osana myös Tullin suorittaman kaupallisen liikenteen riskianalyysitoiminnan, jonka avulla huolehditaan siitä, että verotettava tavara ohjautuu verotuksen piiriin ja mahdolliset laiminlyönnit paljastuvat kohdennetun, reaaliaikaisen tarkastustoiminnan ansiosta.

Valmisteverotuslain 74 § 3 momenttiin ehdotettavan muutoksen mukaan yksityishenkilön on ennen toisesta jäsenvaltiosta tekemäänsä hankintaa koskevan siirron tekemistä ilmoitettava lähetettävistä tuotteista Verohallinnolle. Koska Tullille jää tällaistakin toimintaa koskeva valvontatehtävä, tulee valvontatyön tehokkuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi huolehtia tarpeellisin säännöksin ja/tai toimintamallien avulla siitä, että myös Tulli saa tarpeelliset tiedot valmisteveron alaisten tuotteiden siirroista. Vastaava seikka tulisi huomioida lain 80 §:ssä tarkoitetun etämyynnin osalta, jossa Tulli niin ikään tarvitsee valvontatehtäväänsä varten kattavat tiedot vakuuksista.

Yhteenvetona Tulli toteaa, että molemminpuolisten tietojensaantioikeuksien tulee turvata yhteistoimintamallien toteutuminen.

*Luvat ja rekisteröinnit*

Lupia ja rekisteröintejä koskevan sivulla 22 olevan kappaleen mukaan valmisteverotuksen ja autoverotuksen luvat myöntäisi tehtäväsiirron jälkeen

Verohallinto. Tältä osin Tulli kiinnittää huomiota siihen, onko Verohallinnolla mahdollisuus käyttää rekistereitä lupaharkintaansa samassa laajuudessa kuin Tulli on voinut käyttää niitä vastaavassa tehtävässään. Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 16 §:n mukaan Tullin rekisteritietoja voidaan nimittäin käyttää niiden varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ohella eräin edellytyksin myös lupaharkintaan. Sama koskee esimerkiksi poliisin rekistereistä henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 13 §:n nojalla saatuja tietoja.

Valmisteverotuslakiin luonnoksen mukaan ehdotettavan uuden 4 a §:n mukaan Verohallinnolla olisi tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeus saada Tullilta tarpeelliset verotusta koskevat tiedot. Säännöksen lopullisesta sanamuodosta riippunee, koskeeko tämä oikeus myös lupaharkintaa varten tarvittavia tietoja. Joka tapauksessa näyttää selvältä, että säännös ei oikeuta Verohallintoa saamaan lupaharkintaa varten niitä tietoja, joita Tulli on mainittua tehtävää varten saanut poliisin rekistereistä. Lisäksi vastaava tiedonsaantioikeus autoverolaissa tarkoitettua lupaharkintaa varten puuttuu luonnoksesta kokonaan. Tullin käsityksen mukaan verotustehtävien siirtokysymysten yhteydessä olisikin selvitettävä kokonaisvaltaisesti, missä määrin rekisteritietojen käyttö tulisi mahdollistaa siirtyviä verolajeja koskevaa Verohallinnon lupaharkintaa varten.

**Luonnoksen 4.3 kohta Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Kohdan toiseksi viimeisessä kappaleessa sivulla 30 todetaan muun muassa, että ”hankkeessa on tarkoitus uudistaa Tullin yhteiskäyttöisiä tietojärjestelmiä, esimerkiksi asiakasrekisteriä”. Tullin asiakasrekisterin uudistaminen on kuitenkin aloitettu jo vuonna 2014. Uudistamisesta vastaa Askare-projekti, joka on itsenäinen projekti suhteessa tullausjärjestelmän uudistushankkeeseen ja VETO-hankkeeseen..

## 3. Säännösluonnokset

### 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:

> ”Lisäksi 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.

*30 §:n 4 momentti*

Lain 30 §:ään lisättäväksi ehdotetun 4 momentin mukaan Verohallinto pitäisi 98 b §:ssä tarkoitettua rekisteriä valtiontukea saavista yrityksistä. Tulli toteaa, että kaikki valtion tuensaajat eivät kuulu Valmisteverotuksen tuensaajarekisteri -palvelun piiriin. Rekisteri tulee sisältämään vain valmisteverotukseen liittyvän tuen saajia. Lisäksi rekisteriin ei viedä kaikkia valmisteverotuksen tuensaajia, koska palautushakemuksen kautta tukea saavat eivät ole rekisteröitymisvelvollisia. Lain 30 §:n 4 momentin ja sen yksityiskohtaisten perusteluiden muotoilua tulisikin muuttaa tämän mukaisesti.

*Puuttuvat säännökset veronkorotuksen ja virhemaksun arviointiperusteista*

Tulli katsoo, että valmisteverotuslakiin tulisi lisätä tullilain 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.

*103 §*

Ehdotetussa muodossaan säännös ei rajaa Tullin oikeutta ottaa tuotteita haltuunsa Tullin oman verotustoimivallan piirissä oleviin tuotteisiin. Epäselvyyksien välttämiseksi Tullin oikeuden ottaa haltuunsa myös tuotteita, joiden verotus kuuluu Verohallinnon toimivaltaan, tulisi ilmetä säännöksestä tai se tulisi vähintään todeta säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. On otettava huomioon myös se, että Verohallinnon verotustoimivaltaan kuuluvat, mutta Tullin haltuun ottamat tuotteet voidaan eräin edellytyksin myydä jatkossakin tullihuutokaupalla.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että myös Verohallinto voisi ottaa haltuunsa verotarkastuksen yhteydessä esimerkiksi varaston, jonka verokohtelusta on epäselvyyttä. Haltuunoton tulee kuitenkin kohdistua varastossa oleviin valmisteveron alaisiin tuotteisiin, joiden verokohtelusta on epäselvyyttä, eikä itse varastoon.

*Voimaantulosäännöksen 6 kohta*

Kohta voidaan tarpeettomana poistaa, jos yleisperusteluissa todetaan rekisterien pitämisestä Tullin lausuntonsa sivulla 6 ehdottamalla tavalla.

### 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.”

*Voimaantulosäännöksen 6 kohta*

Kohta voidaan tarpeettomana poistaa, jos yleisperusteluissa todetaan rekisterien pitämisestä Tullin lausuntonsa sivulla 6 ehdottamalla tavalla.

### 3.3 Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa

*2 §:n 7 kohta*

Säännösluonnoksen 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 (eikä tietojärjestelmistä; ks. alla 13 §:n 1 momentin 2 kohdan muutostarpeesta esitettyä) myös silloin, kun verotustoimivalta kuuluu Verohallinnolle.

Kuten Tulli toteaa lausunnon sivulla 6, termi verovalvonta sisältää luonnollisena osana myös Tullin suorittaman kaupallisen liikenteen riskianalyysitoiminnan.

*13 §:n 1 momentin 2 kohta*

Säännökseen tulisi lisätä tietojensaantioikeus Verohallinnolta myös tullivalvontaa varten, kuten säädetään useassa muussakin 13 §:n 1 momentin kohdassa, joka koskee tietojen saantia eri viranomaisilta.

Muun muassa valmisteverotuksen ja autoverotuksen kantojärjestelmät ovat myös jatkossa Tullin tietojärjestelmiä, mutta niissä olevat tiedot ovat osaksi Verohallinnon rekistereissä ja osaksi Tullin rekistereissä.

Verotustehtävien siirron jälkeen on mahdollista, että Verohallinnon määräämä autovero on maksettu erehdyksessä Tullin pankkitilille tai Tullin määräämä valmistevero erehdyksessä Verohallinnon tilille tai summa on maksettu ilman viitettä tai muutakaan verotuspäätöksen yksilöintitietoa. Jotta maksettu summa voidaan kohdentaa oikealle verotustapahtumalle, on välttämätöntä, että Tullin henkilöstö pääsee näkemään Verohallinnon verotus- ja maksutapahtumat ja Verohallinnon henkilöstö Tullin verotus- ja maksutapahtumat. Ehdotetuissa tietojenvaihtoa koskevissa säännöksissä ei ole otettu huomioon näitä tilanteita.

Tullin osalta puute on korjattavissa muuttamalla henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 13 §:n 1 momentin 2 kohdan alun ilmaisu ”Verohallinnon tietojärjestelmistä” ilmaisuksi ”Verohallinnon rekistereistä”. Muutos on linjassa sen kanssa, mitä Tulli esittää lausunnon sivulla 6 kohdassa Tietojenvaihto ja rekisterit.

### 3.4 Laki yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta

*14 §:n 1 momentti*

Lain 13 §:n 2 momentin mukaan Tulli olisi edelleen yksi valvontaviranomaisista. Käyttökiellon polttoaineveron suorittamatta jäämisestä määräisi Verohallinto. Se voisi pyytää poliisilta virka-apua käytön estämiseksi. Tätä koskevan virka-avun antajaviranomaiseksi olisi säädettävä poliisin ohella Tulli. Vastaavaa tehtävää ehdotetaan Tullille autoveron osalta autoverolain 62 §:ssä. Siten Tullin olisi luontevaa antaa virka-apua myös huvialuksen käytön estämisessä.

## 4. Lopuksi

Luonnoksen mukaan verotustoimintojen keskittämisestä koituisi tietojärjestelmä- ja muita kustannussäästöjä, jotka realisoituvat kuitenkin vasta pidemmällä aikavälillä keskittämisen toteuduttua. Mikäli kustannussäästöjä katsotaan tulevan, niiden suuruusluokka ja syntymistavat olisi aiheellista kuvata perusteluissa. Luonnoksen sivulla 26 todetaan, että ”koska valmiste- ja autoverotus siirtyisivät Verohallinnon toimitettaviksi pääsääntöisesti nykyisin menettelyin ja nykyisiä tietojärjestelmiä hyödyntäen, siirrosta ei aiheutuisi merkittäviä menettelymuutoksia verovelvollisten toimintaan”. Asiakkaille aiheutuvat menettely- ja tietojärjestelmämuutokset realisoituvat kuitenkin siinä vaiheessa, kun verotus siirtyy toimitettavaksi uudella tietojärjestelmällä Valmis-hankkeen puitteissa.

Jotta veronkantotehtävien todellisista säästöistä ja kustannuksista syntyisi realistinen käsitys, tulisi myös muutoksesta aiheutuva hallinnollinen taakka ja yrityksille koituvat kustannukset arvioida ja kuvata perusteluissa.

Tällä hetkellä Tulli vastaa yhden luukun periaatteella kaikista ulkomaankauppaan liittyvien asiointien, mukaan lukien verotus, hoitamisesta yritysten kanssa. Asiakasohjaus, asiointi, ilmoittaminen, tulliselvitys ja verojen maksaminen tapahtuvat yhden viranomaisen kanssa.

Verotustehtävien siirron jälkeen tuontia harjoittavat yritykset joutuvat asioimaan saman tuontitapahtuman vuoksi kahden eri viranomaisen kanssa. Tämä koskee myös muutokseen sisältyvää arvonlisäveron kantoa tuonnin yhteydessä, joka on tarkoitus esitellä eduskunnalle erillisenä lakipakettikokonaisuutena myöhemmin ja nyt puheena olevasta esityksestä erillisenä.

Antti Hartikainen
Pääjohtaja