VALTIOVARAINMINISTERIÖ

8.6.2020

Vero-osasto

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 54/2020 vp)

Esityksen tausta ja tavoite

Valmisteverotusta ja autoverotusta koskeva toimivalta siirrettiin Tullilta Verohallinnolle vuoden 2017 alussa. Verotusmenettelyihin ei tehty tuossa yhteydessä muutoksia, ja Tullin ylläpitämät verotuksen tietojärjestelmät jäivät käyttöön. Jo tuolloin oli kuitenkin tarkoitus, että verotusmenettelyjä yhdenmukaistetaan Verohallinnon muun verotuksen kanssa myöhemmin samassa yhteydessä, kun valmisteverotus ja autoverotus siirretään toimitettaviksi Verohallinnon uudella tietojärjestelmällä.

Esityksen taustalla on myös vuosina 2017–2019 toteutettu laaja, muita Verohallinnon toimivaltaan kuuluvia veroja koskeva verotus- ja veronkantomenettelyjen yksinkertaistaminen ja yhdenmukaistaminen. Eduskunnan hyväksymällä kolmella lakipaketilla säädettiin muun muassa oma-aloitteisten verojen uudesta verotusmenettelystä sekä kaikkia veroja koskevasta seuraamusjärjestelmästä ja veronkantomenettelystä (HE 29/2016 vp – EV 104/2016 vp; HE 237/2016 vp – EV 255/2016 vp; HE 97/2017 vp – EV 182/207 vp). Perustuslakivaliokunta antoi valtiovarainvaliokunnalle lausunnon viimeisestä esityksestä (PeVL 39/2017 vp).

Eduskunnassa nyt käsiteltävän esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa valmisteverotuksen ja autoverotuksen menettelyjä muita Verohallinnon toimivaltaan kuuluvia veroja koskevien menettelyjen kanssa. Tavoitteena on näin yksinkertaistaa ja selkeyttää verolainsäädäntöä. Uudistuksen tavoitteena on myös lisätä sähköistä asiointia ja keventää verovelvollisten hallinnollista taakkaa sekä tehostaa Verohallinnon toimintaa. Menettelyuudistus mahdollistaa Verohallinnon uuden tietojärjestelmän käyttöönoton valmisteverotuksessa ja autoverotuksessa.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia verojen määrään tai muihin verojen keskeisiin perusteisiin.

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmisteverotuksen ja autoverotuksen verotus- ja veronkantomenettelyjä, seuraamusmaksuja sekä muutoksenhakujärjestelmää.

Esityksellä uudistettaisiin Verohallinnon kantamien valmisteverojen verotusmenettelyä. Muutokset koskisivat pääosin myös eräitä sellaisia maksuja, joihin sovelletaan valmisteverotusmenettelyä, kuten öljysuojamaksua. Tullin tietyissä tilanteissa tullauksen yhteydessä kantamien valmisteverojen verotus- ja veronkantomenettely säilyisi ennallaan. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi unionin ulkopuolelta saapuvien matkustajien tuomisten tullaukset, unionin ulkopuolelta salakuljetetun alkoholin ja tupakan verotus sekä satunnainen kaupallinen tuonti unionin ulkopuolelta. Tullin kantamien valmisteverojen osuus koko valmisteverotuotosta on vähäinen.

Valmisteverotus muutettaisiin oma-aloitteiseksi verotukseksi ja sitä koskevat verotusmenettelyt yhtenäistettäisiin muiden oma-aloitteisesti suoritettavien verojen, kuten arvonlisäveron, kanssa. Valmisteverotukseen sovellettaisiin pääsääntöisesti oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia. Eri valmisteveroille yhteisistä erityismenettelyistä säädettäisiin jatkossakin valmisteverotuslaissa. Verolajikohtaisista menettelysäännöksistä säädettäisiin verolajikohtaisissa aineellisissa valmisteverolaeissa.

Autoverotus olisi jatkossakin maksuunpantava vero. Menettelysäännöksiä muutettaisiin ja täydennettäisiin, jotta menettely yksinkertaistuisi ja vastaisi ajantasaisemmin muiden verolajien menettelysäännöksiä. Lakiin sisällytettäisiin yleiset menettelysäännökset ja eräiltä osin viittaussäännökset verotusmenettelylain yleisiin menettelysäännöksiin.

Menettelysääntelyn muuttamisen yhteydessä autoverolaki kirjoitettaisiin kokonaisuudessaan uudestaan lain rakenteen selkeyttämiseksi, vanhentuneiden käsitteiden ajantasaistamiseksi ja säännösten päivittämiseksi yhtenäisemmiksi kokonaisuuksiksi. Nykyinen autoverolaki korvattaisiin uudella autoverolailla lukuun ottamatta verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevia lainkohtia, jotka jätettäisiin voimaan.

Ehdotetut muutokset koskisivat sekä Verohallinnon että Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaan kuuluvaa autoverotusta eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Esitykseen ei sisälly virastojen toimivaltajakoon liittyviä muutosehdotuksia, joten Verohallinto vastaisi jatkossakin autoverotuksesta, joka liittyy ajoneuvon ensirekisteröintiin tai ensimmäiseen käyttöönottoon. Ajoneuvon ensimmäisen rekisteröinnin jälkeen tehdyn ajoneuvon rakenteen, käyttötarkoituksen tai omistuksen muutoksen myötä autoverotuksen toimittaisi edelleen Liikenne- ja viestintävirasto.

Esityksessä ehdotettujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan pääosin vuoden 2021 alussa.

Seuraamusmaksujen yhtenäistäminen

Valmisteverotuksen ja autoverotuksen seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä yhtenäistettäisiin vastaamaan verotusmenettelyjen uudistamisen aiemmissa vaiheissa säädettyjä muita verolajeja koskevia säännöksiä. Seuraamusmaksuja olisivat veronkorotus, myöhästymismaksu ja laiminlyöntimaksu, joista kaksi viimeksi mainittua olisi uusia seuraamuksia valmisteverotuksessa ja autoverotuksessa. Virhemaksusta luovuttaisiin, samoin luovuttaisiin valmistevero- ja autoverorikkomuksesta vastaavasti kuin muiden verolajien kohdalla jo aiemmin. Verorikkomuksista luopuminen vastaisi vuosille 2013–2025 kohdistuvan oikeudenhoidon uudistamisohjelman mukaista oikeusministeriön tavoitetta korvata merkitykseltään vähäisistä rikkeistä määrättäviä rikosoikeudellisia rangaistuksia hallinnollisilla seuraamusmaksuilla. Veronkorotus olisi puolestaan jatkossa nykyistä kaavamaisempi, mikä vähentäisi viranomaisen tapauskohtaista harkintavaltaa ja parantaisi näin verovelvollisten oikeusturvaa.

Lähtökohtana uudistuksessa olisi, että seuraamusmaksu voitaisiin jatkossakin määrätä kaikista niistä laiminlyönneistä, joista nykyisin voidaan määrätä veronkorotusta tai virhemaksua.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että voimassa oleviin oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain seuraamusmaksuja koskeviin säännöksiin tehtäisiin vastaava muutos kuin tehtiin verotusmenettelystä annettuun lakiin perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella jo aiemmin (PeVL 39/2017 vp). Verohallinnon harkinta muutettaisiin sidotuksi sen päättäessä myöhästymismaksun, veronkorotuksen tai laiminlyöntimaksun määräämättä jättämisestä. Seuraamusmaksu jätettäisiin siten määräämättä lainkohdassa säädettyjen edellytysten täyttyessä. Säännöstä sovellettaisiin valmisteverojen lisäksi myös muihin oma-aloitteisesti suoritettaviin veroihin. Autoverolaissa seuraamusmaksujen määräämättä jättämisestä säädettäisiin vastaavasti.

Automaattinen päätöksenteko

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, ettei automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa. Valiokunnan mukaan oikeusturvan sekä hyvän hallinnon ja vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää muun muassa, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Edelleen perustuslakivaliokunta on todennut, ettei päätöksenteon siirtäminen automaattiseen käsittelyyn saa johtaa siihen, että virkavastuuta koskevat perustuslain säännöksen menettävät merkityksensä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön valmistelu käynnistetään viivytyksettä, ja katsonut, että uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista tulisi tässä vaiheessa pidättäytyä.

Perustuslakivaliokunnan kannanotot sekä eduskunnan oikeusasiamiehen marraskuussa 2019 antama Verohallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva ratkaisu on huomioitu esityksessä siten, ettei esitys sisällä ehdotuksia, jotka laajentaisivat tai saattaisivat laajentaa automatisoidun päätöksenteon käyttöalaa nykyisestä. Esitys ei siis sisällä ehdotuksia, jotka lisäisivät automaatiossa tehtyjä päätöksiä Verohallinnossa, Liikenne- ja viestintävirastossa tai Tullissa.

Vaikka valmisteverotuksessa ja autoverotuksessa sovellettaisiin jatkossa pitkälti samoja tai saman sisältöisiä menettelysäännöksiä kuin muussa verotuksessa, valmisteverotuksen ja autoverotuksen osalta verotuksen toimeenpano poikkeaisi muusta verotuksesta. Menettelysäännöksiä sovellettaisiin siten, että valmisteverotusta ja autoverotusta koskevat hallintopäätökset tehtäisiin muusta verotuksesta poiketen kaikissa tilanteissa virkailijatyönä. Myös uudesta kuljetusvälineestä suoritettavaan arvonlisäveroon ja valmisteveron alaisten tavaroiden yhteisöhankinnan arvonlisäveroon jatkossa erityismenettelyjen sijaan sovellettavassa yleisessä arvonlisäveromenettelyssä päätökset tehtäisiin virkailijatyönä. Päätökset tehtäisiin virkailijatyönä siihen saakka, kunnes automaattista päätöksentekoa koskevaa lainsäädäntöä on tarvittavilta osin täydennetty ja säädöspohja on riittävä. Oikeusministeriö on aloittanut perustuslakivaliokunnan edellyttämän asiaa koskevan hallinnon yleislainsäädännön valmistelun.

Verotustietojen julkisuussääntely

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että valtioneuvostossa selvitetään kokonaisvaltaisesti verotustietojen ja niitä vastaavien tietojen julkisuuden ja sa-

lassapidon suhdetta perustuslain julkisuusperiaatteeseen. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia valmisteverotusta ja autoverotusta koskevien tietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn, koska verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa sekä niihin liittyviä erityistarpeita ei ole tarkoituksenmukaista arvioida yksinomaan valmisteverotuksen ja autoverotuksen näkökulmasta. Asia tulee myös valmisteverotuksen ja autoverotuksen osalta arvioitavaksi verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevan kokonaisselvityksen yhteydessä. Myös tietojen luovutusta koskevat säännökset jäisivät tässä yhteydessä pääosin ennalleen ja tulisivat tarkasteltaviksi osana tietojen julkisuustarkastelua.

Lopuksi

Seuraamusmaksuja, automaattista päätöksentekoa ja verotustietojen julkisuutta koskevien ehdotusten lisäksi esityksessä on arvioitu norminantovaltuuksia ja henkilötietojen suojaa koskevien ehdotusten perustuslainmukaisuutta. Ehdotettavaa uutta autoverolakia on arvioitu myös sen kannalta, täyttääkö se perustuslaissa verolaille säädetyt vaatimukset, kuten vaatimuksen verovelvollisen oikeusturvasäännöksistä, ja vastaako se perustuslakivaliokunnan vakiintunutta tulkintakäytäntöä muun muassa tarkkarajaisuuden osalta.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa esityksen ei ole katsottu olevan ongelmallinen perustuslain kannalta.

Kunnioittavasti,

Pia Kivimies
neuvotteleva virkamies