Valiokunnan lausunto PeVL 21/2020 vp– HE 54/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 54/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- valtiovarainministeriö
- oikeusministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- dosentti Matti Urpilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi valmisteverotuslakia, verolajikohtaisia valmisteverolakeja ja eräitä sellaisia maksuja koskevia lakeja, joihin sovelletaan valmisteverotuksen menettelysäännöksiä. Esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi uusi autoverolaki. Lisäksi muutettaisiin muun muassa oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia, arvonlisäverolakia, veronkantolakia sekä veronlisäyksestä ja viivekorosta annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021. Veronkantolain sekä veronlisäyksestä ja viivekorosta annetun lain muutokset tulisivat voimaan kuitenkin vasta 1.2.2021.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain henkilötietojen suojaa koskevan 10 §:n, julkisuutta koskevan 12 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta. Ehdotetut lait voidaan esityksen mukaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Valmis
5.1

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2020 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi muun muassa valmisteverotuslakia, verolajikohtaisia valmisteverolakeja ja eräitä sellaisia maksuja koskevia lakeja, joihin sovelletaan valmisteverotuksen menettelysäännöksiä, sekä säädettäväksi uusi autoverolaki. Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa valmiste- ja autoverotuksen verotus- ja veronkantomenettelyjä sekä muutoksenhakuja seuraamusjärjestelmiä muita Verohallinnon kantamia veroja koskevien menettelyjen kanssa.

Hallinnolliset sanktiot

Sääntelyn täsmällisyys

Esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on varsin paljon sääntelyä verotukseen liittyvien laiminlyöntien seuraamuksista, kuten veronkorotuksista, myöhästymismaksuista ja laiminlyöntimaksuista. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2—3, PeVL 2/2017 vp, s. 4—5, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Valmisteverotuksen seuraamussääntely on osin muotoiltu blankoseuraamussäänteIyksi. Omaaloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (18. lakiehdotus) 39 §:ssä viitataan niihin valmisteverotusta koskevien säädösten aineellisiin säännöksiin, joissa säädetyn velvollisuuden vastainen toiminta on laiminlyöntimaksulla sanktioitua. Säännöksen viittauksia sisältävät kohdat sisältävät myös suppeahkon aineellisen luonnehdinnan sanktioidusta teosta.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti, että blankosääntelyn osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I, ks. myös esim. PeVL 53/2018 vp).

Nyt ehdotettavassa sääntelyssä on aineellisten säännösten yhteydessä pääosin asianmukaisesti ilmaistu, että säännöksen rikkominen voi johtaa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen (ks. esim. valmisteverotuslain 22 § 4 mom.). Kuitenkin valmisteverotuslain 27 ja 31 §:stä tällaiset viittaussäännökset puuttuvat. Sääntelyä 27 ja 31 §:ssä on välttämätöntä täydentää viittauksin 18. lakiehdotuksen 39 §:ään.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää seuraamussääntelyn kannalta huomiota myös 18. lakiehdotuksen 39 §:n 1 momentin 11 kohtaan ja 2 momentin 2 kohtaan, joiden sanamuodon perusteella jää epäselväksi, mikä laiminlyöntimaksulla sanktioidun käyttäytymisen tosiasiallinen ala on. Pykälän 1 momentin 11 kohdassa viitataan tupakkaverosta annetun lain 13 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään verovelvollisen velvollisuudesta toimittaa Verohallinnolle muun muassa tarpeelliset tiedot kulutukseen luovutettujen tupakkatuotteiden määristä ja hintaluokista. Momentin viimeisen virkkeen mukaan Verohallinto antaa tarkemmat määräykset tietojen sisällöstä sekä toimittamistavasta ja -ajankohdasta.

Laiminlyöntimaksu määrätään 18. lakiehdotuksen 39 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan tupakkaverosta annetun lain 13 §:n 1 momentissa säädetyn tupakkatuotteiden määriä, hintaluokkaa ja tilastotietoja koskevan tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä. Kohdassa ei viitata tupakkaverosta annetun lain 13 §:n 1 momentin nojalla annetun määräyksen rikkomiseen. Sanktioidun käyttäytymisen sisältö on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkin riippuvainen Verohallinnon antamista määräyksistä. Jos näin on tarkoitettu, asiasta tulee sääntelyn täsmällisyyden vuoksi säätää 18. lakiehdotuksen 39 §:n 1 momentin 11 kohdassa. Vastaava huomio koskee myös 18. lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentin 2 kohtaa, jossa kyse on tupakkaverosta annetun lain 11 §:n 3 momentin nojalla annetun valtiovarainministeriön asetuksen huomioon ottamisesta.

Valmisteverotuslain 22 tai 27 §:ssä säädetyn valmisteverolupaan liittyvän velvollisuuden täyttämättä jättämisestä määrätään 18. lakiehdotuksen 39 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan laiminlyöntimaksu. Kohdan perustelujen mukaan (s. 170) laiminlyöntimaksu voitaisiin määrätä lupapäätöksessä vahvistettujen ehtojen laiminlyönnin perusteella. Ehdotetun 6 kohdan sanamuoto kuitenkin viittaa nimenomaisesti valmisteverotuslain 22 ja 27 §:ssä säädetyn valmisteverolupaan liittyvän velvollisuuden täyttämättä jättämiseen eikä näiden säännösten nojalla annetussa lupapäätöksessä vahvistettujen ehtojen laiminlyöntiin. Jos esityksen perusteluissa tarkoitettu lupapäätöksessä vahvistettujen lupaehtojen vastainen toiminta on tarkoitettu seuraamusmaksulla sanktioiduksi, kohtaa on sääntelyn täsmällisyyden vuoksi muutettava kattamaan myös luvan ehtojen laiminlyönnin.

Veroviranomainen määrää verovelvolliselle autoverolain 94 §:n mukaan veronkorotuksen sijasta myöhästymismaksun, jos verovelvollinen antaa veroilmoituksen tai oma-aloitteisesti korjaa muun 92 §:ssä tarkoitetun laiminlyönnin ennen verotuspäätöksen tekemistä. Sääntely muistuttaa verotusmenettelystä annetun lain 33 §:n 1 momenttia, jota perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut (PeVL 39/2017 vp). Samoin kuin tuolloin arvioidun sääntelyn perusteluissa myös nyt laiminlyönnin oma-aloitteisella korjaamisella tarkoitetaan lainkohdan perusteluissa (s. 152) sitä, että verovelvollinen ilmoittaa oikeat tiedot ennen kuin verovelvollinen on tullut tietoiseksi veron määräämiseksi aloitetusta viranomaisen valvontatoimesta. Laiminlyönnin korjaaminen ei olisi oma-aloitteista esimerkiksi silloin, kun verovelvollinen korjaa veroilmoituksessa olevan vir-

heellisen tiedon vasta saatuaan asiaa koskevan selvityspyynnön tai tiedon tulevasta verotarkastuksesta.

Hallinnollisen sanktion maksuvelvollisuuden perusteista on säädettävä lailla. Tämän vaatimuksen kannalta ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole hyväksyttävää, että myöhästymismaksun kannalta merkittävän ja jossakin määrin yleiskielestä poikkeavan oma-aloitteisen korjaamisen käsitteen sisältö käy ilmi vain säännöksen perusteluista (PeVL 39/2017 vp).

Oikeasuhtaisuus

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten tulee perustuslakivaliokunnan mukaan täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Oikeasuhtaisuuteen liittyy kysymys myös seuraamuksen määräämättä jättämisestä.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan sääntelyä hallinnollisista sanktioista verotuksessa todennut, että Verohallinnon harkinnan päätettäessä sanktion määräämättä jättämisestä on välttämätöntä olla sidottua harkintaa (PeVL 39/2017 vp, PeVL 49/2017 vp). Lisäksi valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että sääntelyä täydennetään nimenomaisella säännöksellä sanktion määräämättä jättämisestä kokonaan tai osittain esimerkiksi laiminlyönnin vähäisyyden tai sille osoitetun pätevän syyn perusteella tai muutenkin, jos sanktion määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta (PeVL 49/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 12. lakiehdotuksen 94 §:n 2 momentti ja 95 §:n 3 momentti sekä 18. lakiehdotuksen 35 §:n 5 momentti, 37 §:n 2 momentti ja 39 §:n 3 momentti on muotoiltu suppeammiksi kuin eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty vastaavaa sääntelyä sisältävä verotusmenettelystä annetun lain 32 §:n 3 momentti, jonka mukaan veronkorotus jätetään määräämättä, jos laiminlyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy tai jos veronkorotuksen määrääminen olisi mainitun lain 32 a §:n 4 momentissa tarkoitetussa tilanteessa olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Myös nyt ehdotettuja säännöksiä tulee täydentää maininnoin seuraamuksen määräämättä jättämisestä kohtuuttomuuden perusteella.

Veroviranomainen määrää 12. lakiehdotuksen 95 §:n mukaan enintään 2 000 euron suuruisen laiminlyöntimaksun muun muassa sille, joka peruuttaa 56 §:n 1 momentin mukaisesti veroilmoituksen. Lainkohdan perustelujen mukaan laiminlyöntimaksu korvaisi tällaisessa tilanteessa voimassa olevan lain mukaisen maksun, joka vastaa suuruudeltaan ennakkoratkaisuhakemuksen maksua (200 euroa). Laiminlyöntimaksun enimmäismäärä voi siten olla huomattavasti nykyistä suurempi.

Aikaisempien lainvalmisteluasiakirjojen valossa (HE 192/2008 vp) peruuttamisen johdosta perittävällä maksulla on pyritty estämään, ettei peruutusta käytetä (maksullisen) ennakkotiedon hakemisen korvikkeena. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että laiminlyöntimaksun kaltaiset lainvastaisesta teosta määrättävät sanktioluonteiset hallinnolliset seuraamukset liittyvät moitittavina pidettäviin tekoihin. Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, miksi veroilmoituksen peruuttamisen sanktiointia pidetään tarpeellisena. Peruuttamista, joka autoverolaissa säädetään mahdolliseksi ja sallituksi toimenpiteeksi, ei perustuslakivaliokunnan mielestä voida pitää laissa

säädetyn velvollisuuden rikkomisena. Laiminlyöntimaksun määräämisestä veroilmoituksen peruuttamisen seurauksena ei siten tule säätää ehdotetulla tavalla, vaan veroilmoituksen peruuttamista koskeva sääntely on poistettava 95 §:stä.

Muita seuraamusmaksuihin liittyviä seikkoja

Perustuslakivaliokunta kiinnittää seuraamuksia koskevan sääntelyn ennakoitavuuden kannalta yleisesti huomiota sääntelyn monimutkaisuuteen. Valiokunta ei pidä aivan ongelmattomana, että seuraamusmaksuilla sanktioidun käyttäytymisen aineellisen alan selvittäminen muodostuu etenkin valmisteverotusta koskevilta osiltaan varsin haasteelliseksi.

Laiminlyöntimaksun ehdotetaan 18. lakiehdotuksen 39 §:n mukaan koskevan myös valmisteverotuslain 98 a §:ssä säädettyä tuensaajan ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiä. Tuensaajan oikeus hakea muutosta 18. lakiehdotuksen 62 §:n ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 59 §:n valossa jää jossain määrin epäselväksi. Valtiovarainvaliokunnan tulee varmistua siitä, että sääntely yksiselitteisesti kattaa myös tuensaajan oikeuden hakea muutosta laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen.

Tiedonsaantioikeudet

Autoverolain (12. lakiehdotus) 114 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sivullisen erityisestä tiedonantovelvollisuudesta. Jokaisen on pykälän 1 momentin mukaan veroviranomaisen kehotuksesta nimen, pankkitilin numeron, tilitapahtuman tai muun vastaavan yksilöinnin perusteella annettava hallussaan tai tiedossaan olevia tietoja, jotka saattavat olla tarpeen toisen verotusta tai muutoksenhakua koskevan asian käsittelyä varten, jollei tietojen haltijalla lain mukaan ole oikeutta kieltäytyä todistamasta asiasta. Verotukseen vaikuttavia, taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan tällaisia lähtö-

kohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen yksityiseltä esimerkiksi pankkisalaisuuden estämättä (PeVL 48/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot).

Nyt 114 §:ään ehdotettu tiedonantovelvollisuus on huomattavan laaja niin kattamansa henkilöpiirin kuin tietojen sisällönkin puolesta. Lisäksi tiedonantovelvollisuus on sidottu laissa tarpeellisuusedellytystäkin matalampaan "saattavat olla tarpeen" -kynnykseen. Sääntelyä on perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää joko sitomalla tietojenantovelvollisuus välttämättömyysedellytykseen tai sitomalla se tarpeellisuusedellytykseen ja täsmentämällä annettavien tietojen sisältöä. Tällainen muutos on edellytyksenä 12. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tullilla on 12. lakiehdotuksen 118 §:n mukaan oikeus salassapitosäännösten estämättä antaa veroviranomaiselle omasta aloitteestaan tieto verotettavasta ajoneuvosta, valvontahavainnoista ja muista veroviranomaisen toimivaltaan kuuluvaa autoverotukseen liittyvää tehtävää varten tarpeellisista tiedoista verovelvollista koskevine yksilöinti- ja yhteystietoineen. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei ole yksilöity luovutettavia salassa pidettäviä tietoja. Erityisesti epäselväksi jää, mitä valvontahavainnoilla säännöksessä tarkoitetaan. Sääntelyä on perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä täsmentää joko sitomalla tietojenantovelvollisuus välttämättömyysedellytykseen tai täsmentämällä annettavien tietojen sisältöä. Tällainen muutos on edellytyksenä 12. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota vielä autoverolain 115 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan mitä verotusmenettelylaissa säädetään Verohallinnosta, sovelletaan myös Liikenne- ja viestintävirastoon. Säännöksen sijaintipaikan perusteella vaikuttaa, että tarkoitus on säännellä tietojen antamista Liikenne- ja viestintävirastolle samalla tavoin kuin Verohallinnolle. Säännöksen sanamuoto on kuitenkin aivan liian avoin, ja sitä on täsmennettävä.

Vapautus autoverosta

Autoverolain 88 §:n 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi veronkantolain 47 §:ssä säädetyn lisäksi myöntää vapautuksen autoverosta määräämillään ehdoilla. Veronkantolain 47 §:ssä säädetään verosta vapauttamisesta ja sen edellytyksistä. Säännösehdotusta perustel-

laan ainoastaan sillä, että tarkennus olisi tarpeen Liikenne- ja viestintäviraston verotustehtävien takia.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain valtion veroja ja maksuja koskevan 81 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt veronhuojennustoimivallan säätämistä viranomaiselle sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena (ks. PeVL 44/2005 vp, s. 3/II ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot). Huojennusvaltuudet eivät kuitenkaan saa olla niin laajat, että kulloisenkin lain sanamuodon mukainen oikeustila verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista voisi valtuuksia käyttämällä olennaisesti muuttua. Huojennusmahdollisuuden tulee siten jäädä selvästi poikkeukselliseksi suhteessa laissa säädettäviin veron määräytymisperusteisiin. Laista tulee käydä ilmi huojennusten hyväksyttävät myöntämisperusteet samoin kuin se, missä tarkoituksessa huojennuksia voidaan myöntää. Sääntelyyn kohdistuvat tällaiset vaatimukset perustuvat osin perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksiin, jotka on otettava asianmukaisesti huomioon myös huojennusvaltuuksia käytännössä sovellettaessa.

Liikenne- ja viestintävirasto voi 88 §:n 3 momentin perusteella myöntää vapautuksen "määräämillään ehdoilla". Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällainen avoin säännös viranomaisen toimivallasta ei ole sopusoinnussa perustuslain 81 §:n 1 momentissa olevan lailla säätämisen vaatimuksen eikä julkiseen valtaan perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kohdistuvan lainalaisuusvaatimuksen näkökulmista (PeVL 5/2010 vp, s. 4—5, PeVL 44/2005 vp, s. 4/I). Säännöstä on täydennettävä viranomaisen toimivaltaa rajaavilla maininnoilla esimerkiksi siitä, mistä seikoista taikka minkä tyyppisiä tai miltä kannalta tarpeellisia ehtoja vapautuspäätöksellä voidaan verovelvolliselle asettaa. Lakiehdotuksen täydentäminen tällä tavoin on edellytys sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Automatisoitu päätöksenteko

Hallituksen esitys ei säätämisjärjestysperustelujen mukaan sisällä ehdotuksia, jotka laajentaisivat automatisoidun päätöksenteon käyttöalaa Verohallinnossa, Liikenne- ja viestintävirastossa tai Tullissa. Ehdotettuja menettelysäännöksiä lisäksi sovellettaisiin siten, että valmiste- ja autoverotusta koskevat hallintopäätökset tehtäisiin muusta Verohallinnon toimivaltaan kuuluvasta verotuksesta poiketen virkailijatyönä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä (PeVL 7/2019 vp, s. 11, PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp). Valiokunnan mukaan asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Perustuslakivaliokunnan edellyttämä selvitys on tekeillä oikeusministeriössä. Valiokunnan mukaan on välttämätöntä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista (PeVL 17/2019 vp, s. 2, PeVL 7/2019 vp, s. 11).

Perustuslakivaliokunta pitää edellä sanottuun nähden ja ottaen myös huomioon apulaisoikeusasiamiehen Verohallinnon automatisoitua verotus- ja päätöksentekomenettelyä koskevan ratkaisun (EOAK/3379/2018) nyt arvioitavassa esityksessä omaksuttua ratkaisua perusteltuna.

Valiokunnan lausunto PeVL 21/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 12. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 88, 114 ja 118 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 17.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala