

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi verohallintolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi verohallintolakia siten, että Verohallitus voisi nykyistä laajemmin siirtää määräyksellään tietyn verovelvollisten ryhmän verotusta koskevan toimivallan toiselle verovirastolle, jos verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai jos verotusta koskevan toimivallan siirto on tarpeen verohallinnon töiden ja tehtävien tasaisen jakautumisen edistämiseksi. Lisäksi verohallintolain erityistilanteita koske-

via toimivallan siirtosäännöksiä täydennettäisiin siten, että Verohallituksen määräys voisi koskea julkisesti noteerattuja yhtiöitä.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös erityinen maininta Konserniverokeskuksesta, koska sen tehtävät ja toimivalta poikkeavat muista verovirastoista.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

PERUSTELUT

1. Nykytila

Verohallinto muodostuu Verohallituksesta ja sen alaisista verovirastoista. Verovirastojen lukumäärästä, nimistä ja virka-alueista määrätään verovirastoista annetussa valtioneuvoston päätöksessä (651/1997). Verovirastoja ovat Kaakkois-Suomen verovirasto, Lapin verovirasto, Lounais-Suomen verovirasto, Länsi-Suomen verovirasto, Oulun ja Kainuun verovirasto, Savo-Karjalan verovirasto, Sisä-Suomen verovirasto, Uudenmaan verovirasto ja Konserniverokeskus. Verovirastojen virka-alueet määräytyvät maantieteellisen aluejaon mukaisesti. Poikkeuksena on Konserniverokeskus, jonka virka-alue käsittää koko maan. Verovirastojen tehtävänä on verotuksen toimittaminen mukaan lukien verojen ja maksujen kanto, perintä ja verovalvonta. Lisäksi veroviraston tehtävänä on veronsaajien oikeudenvälvönnän järjestäminen.

Verotuksessa toimivaltainen verovirasto on pääsääntöisesti vero- tai maksuvelvollisen kotikunnan verovirasto. Toimivaltaisesta verovirastosta säädetään eri verolajien osalta erilaissa. Esimerkiksi tuloverotuksen toimittaa verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 6 §:n 1 momentin mukaan se verovirasto, jonka virka-alueella verovelvollisen kotikunta on.

Verotuspäätökset tekee siten laissa toimivaltaiseksi säädetty verovirasto, eikä päätösvaltaa voida asetuksella tai hallinnollisin päätöksin siirtää toiselle verovirastolle. Verohallintolain 13 §:n mukaan Verohallitus voi kuitenkin säännöksessä erikseen määritellyissä tapauksissa ja rajoissa määrätä toimivaltaiseksi muun veroviraston ja verotuksen oikeuslautakunnan. Määräys voi koskea vakuutus-, luotto-, rahoitus- ja eläkelaitoksia sekä muita yrityksiä ja konserneja, joiden liikevaihto ylittää asetuksella säädetyn rajan, samoin kuin viimeksi mainittujen suurten yritysten osakkaita. Lisäksi Verohallituksen määräys voi koskea yksittäisiä verovelvollisia, joiden verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai joiden verotuksen puoleettoisuus saattaisi toimivaltaisessa verovirastossa vaarantua. Verotuksen toimittamisesta voidaan määrätä myös tilanteissa, jossa kunta tai sen osa on siirtynyt toisen veroviraston virka-alueelle. Verohallintolain 13 §:n nojalla annettava määräys toimivallan siirrosta voi rajoittua koskemaan vain tiettyä verotuksen vaihetta. Verohallitus voi esimerkiksi siirtää vain asian ratkaisemisen toiselle verovirastolle, jolloin valmistelu- ja teknisluonteiset tehtävät jäävät edelleen laissa säädetyn toimivaltaisen veroviraston hoidettavaksi. Toimi-

vallan siirto voi koskea myös vain asian valmistelua, jolloin asian ratkaisu- ja päätösvalta jää lähtökohtaisesti toimivaltaiselle verovirastolle.

Verohallintolain 13 §:n nojalla Verohallitus on päätöksellään 975/1999 ja sitä täydentävällä päätöksellään 794/2005 määrännyt, että suurempien yritysten ja konsernien verotusta ei toimiteta siinä verovirastossa, jonka virka-alueella yrityksen kotikunta on, vaan Konserniverokeskuksessa. Päätöksen liitteessä luetellaan yksittäin ne yhteisöt, joiden verotus on siirretty Konserniverokeskuksen toimitettavaksi. Verohallintolain 13 §:n mukaan ne verovelvolliset, joita toimivallan siirto koskee, voitaisiin määrittellä yleisemminkin, esimerkiksi toimialan perusteella.

Suomen väestö ja taloudellinen toimeliaisuus ovat keskittyneet yhä selvemmin eteläiseen Suomeen ja kasvukeskuksiin. Uudenmaan veroviraston toimialueen, eli Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntien väestömäärä on kasvanut 1990-luvulla noin 150 000 asukkaalla. Tilastokeskuksen vuonna 2004 laatiman väestöennusteen mukaan Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan maakuntien väestömäärä kasvaa vuoteen 2020 mennessä edelleen noin 150 000 asukkaalla. Myös Pirkanmaan, Varsinais-Suomen, Kanta-Hämeen, Pohjois-Pohjanmaan sekä Päijät-Hämeen maakunnissa väestökehityksen ennusteena olevan lähivuosikymmeninä positiivinen. Kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla asuvien henkilöiden tulonmuodostus on myös keskimääräistä mori-puolisempaa.

Yritystoiminta on väestöäkin enemmän keskittynyt Etelä-Suomeen. Esimerkiksi osakeyhtiöistä noin 40 prosentilla on kotipaikka Uudenmaan veroviraston toimialueella ja kaikkein suurimpien yritysten kotikunnat ovat pääosin Uudenmaan veroviraston alueella.

Väestön ja yritystoiminnan keskittymisen myötä verohallinnon työt ovat jakautuneet tai jakautumassa epätasaisesti eri verovirastojen kesken. Uudenmaan verovirastossa verohallinnon henkilöä kohden laskettu verovelvollisten lukumäärä on muodostumassa suureksi verrattuna tilanteeseen Savo-Karjalan, Kaakkois-Suomen ja Lapin, mutta osittain myös Länsi-Suomen sekä Oulun ja Kainuun vero-

virastoissa.

Mahdollisuuden korjata verohallinnon resurssien ja tehtävien välistä alueellista epätasapainoa vaikuttaa se, että pätevän henkilöstön saatavuus ja henkilöstön pysyvyys vaihtelee eri puolilla maata. Väestömäärältään supistuvissa verovirastoissa ei ole lähivuosina juurikaan mahdollisuutta henkilöstön uusrekrytointiin, vaikka osaavaa henkilöstöä olisi saatavissa esimerkiksi monilla yliopistopaikkakunnilla. Uudenmaan veroviraston alueella on puolestaan ajoittain esiintynyt vaikeuksia saada riittävän koulutustason omaavaa henkilöstöä, ja siellä myös henkilöstön vaihtuvuus on suurinta. Maantieteellinen organisoituminen ei siten mahdollista tehtävien määrän ja laadun sekä henkilöstön saatavuuden ja koulutustason optimaalista yhdistämistä.

Valtakunnallisia voimavaroja voidaan tasata kahdella tavalla: kohdentamalla henkilöstöä tai järjestelemällä töitä valtakunnallisesti uudelleen. Verohallinnossa on noudatettu periaatetta, jonka mukaan henkilöstöä ei irtisanota tai pakkosiirretä tuotannollis-taloudellisten syiden vuoksi. Tämä periaate rajoittaa voimavarojen uudelleenkohdentamista. Tämän vuoksi verohallinnossa on siirretty töitä Uudenmaan verovirastosta ja Verohallituksesta muihin verovirastoihin, lähinnä Kaakkois-Suomen, Savo-Karjalan ja Länsi-Suomen verovirastoihin. Kysymys on ollut sellaisista töistä, joissa toimivaltasäännökset eivät ole olleet esteenä töiden siirtämiselle. Vuonna 2005 Uudenmaan verovirastosta onkin siirretty palvelu-, ohjaus- ja neuvontatehtäviä yhteensä noin 80 henkilötyövuotta vastaava määrä. Tehtäviä on siirretty eri verovirastoihin perustettuihin Contact Center -keskuksiin, jotka vastaavat tietyistä puhelinpalvelu- ja sähköisen asioinnin tehtävistä koko maan osalta. Verohallinnon töiden laajamittaisempi tasaaminen ei kuitenkaan ole mahdollista virastokohtaisten toimivaltasäännösten johdosta.

Verotustehtävät ovat viimeisen 15 vuoden aikana muuttuneet luonteeltaan merkittävästi tietotekniikan lisääntyneen käytön ja sen mahdollistaman verotusprosessien kehittämisen myötä. Verotuksen toimittamiseksi tarpeellisten tietojen keruun ja käsittelyn sekä palvelu- ja valvontatoimintojen automaatio-

asteen lisääminen mahdollistavat tehtävien uudenlaisen järjestämisen maantieteellisistä toimialueista riippumatta. Kehityksen myötä perusteet säännöksille, joiden mukaan nimenomaan kotikunnan verovirasto on verotuksessa aina toimivaltainen, ovat menettäneet merkitystään. Verovelvolliselle sillä seikalla, mikä verovirasto on hänen verotuksessaan toimivaltainen, ei ole yleensä merkitystä.

Verotuspaikan merkitystä on vähentänyt myös verohallinnon valtakunnallisesti yhtenäisten työmenetelmien kehittäminen ja käytön otto eri verolajeissa. Verovelvollisen kannalta voidaankin pitää olennaisena, että riippumatta siitä, mikä verovirasto toimittaa verotuksen, hän saa verotusasiassaan verohallinnolta tarvitsemansa palvelut ja voi asioida verohallinnon kanssa joko nykyaikaisilla tietoliikenteeseen perustuvilla palvelumuodoilla tai tarvittaessa henkilökohtaisesti kotikuntansa verovirastossa olevissa verohallinnon toimipisteissä. Toisaalta jo tasapuolisen ja yhdenmukaisen verotuksen tosiasiallisesti toteutumiseksi on tärkeää, että työt jatkautuvat koko verohallinnon sisällä mahdollisimman tasaisesti. Vain tällöin samanlaisten tapausten käsittelyyn käytettävissä oleva aika ja resurssit ovat yhtäläiset verovelvollisen asuinpaikasta riippumatta.

Julkisen hallinnon kehittämislinjausten mukaisesti verohallinnon toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta pyritään parantamaan. Tarkoituksena on, että verotustoimintojen automaatioastetta nostamalla ja tehtävien tarkoituksenmukaisella organisoinnilla verotustehtävät voidaan tulevaisuudessa hoitaa nykyistä pienemmällä henkilöstöresursseilla. Tämä edellyttää kuitenkin myös sitä, että verolainsäädäntöä on mahdollisuuksien mukaan yksinkertaistettava, tai ainakin sen monimutkaisuudesta on vältettävä. Verohallinnon tavoitteena on noin 1200 henkilötyövuoden säästöt vuoteen 2011 mennessä. Verohallinnon henkilöstön ikärakenne huomioon ottaen henkilöstön vähennys toteutunee tällä ajankaksolla eläkkeelle siirtymisin ja muutenkin niin sanotun luonnollisen poistuman avulla. Edellytyksenä samalla on kuitenkin se, että verohallinnon tehtäviä voidaan jakaa ja tasata verovirastojen kesken huomattavasti nykyistä laajemmin.

Automaatioasteen lisäämisen ohella toinen verohallinnon toimintatapojen muuttamisen merkittävä strateginen kehityslinja on pyrkimys toimintojen järjestämiseen asiakasryhmittäin ja määrättyjen tehtävien keskittämiseen suurempiin yksiköihin. Alueisiin perustuvassa organisaatiossa suuryritykset verotettiin vuoteen 1998 kotikuntansa mukaisessa verovirastossa. Suuryritysten verotuksen vaativan erityisasiantuntemuksen kokoamiseksi, palvelun ja ohjauksen parantamiseksi sekä valvonnan tehostamiseksi näiden asiakkaiden verotus koottiin koko maan ja käytännössä kaikkien verotustehtävien osalta yhteen vastuuorganisaatioon eli Konserniverokeskukseen. Tämän asiakasryhmän verotustehtävien kokoaminen on osoittautunut onnistuneeksi ratkaisuksi. Lainsäädännöllisesti suuryritysten verotuksen keskittäminen Konserniverokeskukseen on toteutettu siten, että Verohallitus on verohallintolain 13 §:n nojalla antamassaan päätöksessä nimennyt ne yhteisöt, joiden verotuksessa Konserniverokeskus on toimivaltainen.

Vastaavalla tavalla nykyisissä verovirastoissa on meneillään kehitys, jossa yhteisöasiakkaiden verotus kootaan erityisiin yritysverotoimistoihin ja samalla henkilö- ja yrittäjäasiakkaiden verotus kootaan maakuntapohjaisiin henkilöverotoimistoihin. On suunniteltu, että tulevaisuudessa yritysverotusta varten on koko maassa Konserniverokeskus ja kahdeksan yritysverotoimistoa sekä henkilöverotusta varten 23 henkilöverotoimistoa. Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen verovirastot ovat tässä suhteessa edenneet pisimmälle. Kokemukset myös näistä ovat positiiviset. Tarkoituksena on, että kaikissa verovirastoissa siirrytään vuoden 2008 alkuun mennessä mainitun kaltaiseen asiakasryhmäjaottelun mukaiseen toimintaorganisaatioon. Samalla kun verotustehtäviä kootaan nykyistä suurempiin verotoimistoyksiköihin, asiakaspalvelun saatavuus paikallistasolla turvataan verohallinnon omilla asiakaspalvelupisteillä tai eri hallinnonalojen yhteispalvelupisteillä.

2. Ehdotetut muutokset

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan julkista valtaa käyttävän valtionhallinnon toimielimen perusteista on säädettävä lailla.

Vaikka Konserniverokeskus on Verohallituksen alainen verovirasto, kuten muutkin verovirastot, sen toimialue käsittää koko maan ja sen toimivaltaan kuuluvat tietyt verohallintolain 13 §:n nojalla annettavassa Verohallituksen päätöksessä määriteltyjen verovelvollisten verotus. Konserniverokeskuksella on muista verovirastoista poikkeava tehtäväkenttä ja toimialue. Sen vuoksi esityksessä ehdotetaan lain 1 §:n 2 momentin muuttamista niin, että siinä säädettäisiin Konserniverokeskuksesta, sen tehtävistä ja alueellisesta toimivallasta erikseen. Lain 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi myös uusi 3 momentti, jonka nojalla tehtäviä voidaan siirtää, niitä osin keskittäen, tiettyyn verovirastoon. Tehtäviä voitaisiin siirtää muun muassa silloin, kun verotuksen toimittaminen edellyttää erityistä asiantuntemusta tai tehtävien siirtäminen on tarpeen tehtävien tasaisen jakautumisen edistämiseksi verohallinnossa. Kaikkien verovirastojen yleinen tehtäväkenttä on tarkoitus säilyttää nykyisellään, eikä kysymys siten ole uusien virastojen perustamisesta.

Tietyn verovelvollisryhmän tai verolajin verotustehtävien valtakunnallinen keskittäminen yhteen tai muutamaaan verovirastoon mahdollistaa erityisasiantuntemuksen kokoamisen ja sitä kautta toiminnan vaikuttavuuden lisäämisen. Konserniverokeskus on esimerkki vaikuttavuuden lisäämiseksi tehdystä tehtävien siirrosta. Pidemmän aikavälin tavoitteena on muodostaa verohallinnosta yksi virasto, jossa tehtävät voidaan, muilta kuin laissa säädettävien yleisten perusteiden osalta, järjestää viraston sisäisin määräyksin. Tähän tavoitteeseen edetään kuitenkin vaiheittain.

Tässä esityksessä ehdotetaan verohallintolain 13 §:ää muutettavaksi siten, että Verohallitus voisi, poiketen muualla laissa olevista toimivaltasäännöksistä, määrätä muun veroviraston ja verotuksen oikaisulautakunnan toimivaltaiseksi, jos verovelvollisryhmän verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai jos toimivallan siirto on tarpeen verohallinnon töiden ja tehtävien tasaisen jakautumisen edistämiseksi. Asiasta säädettäisiin pykälän 2 momentin 4 kohdassa. Tämän säännöksen nojalla Verohallitus ei voisi määrätä toimivallan siirrosta vain yksittäisen verovelvollisen osalta, vaan päätöksen tulisi koskea kol-

lektiivisesti määriteltävissä olevaa verovelvollisten ryhmää. Verohallituksen määräys voisi koskea esimerkiksi säätiöitä ja yhdistyksiä, joiden verotukseen liittyy erityispiirteitä. Määrittelykriteerinä Verohallituksen määräyksessä voisi tällöin olla esimerkiksi verovelvollisen oikeudellinen muoto.

Töiden tasaiseksi jakamiseksi Verohallitus voisi puolestaan määrätä, että esimerkiksi tiettyssä verovirastossa verotettavien luonnollisten henkilöiden, joiden sukunimen alkukirjain on jokin kirjaimista A-N, tuloverotuksessa toimivaltainen on muu verovirasto kuin verotusmenettelystä annetun lain 6 §:n mukainen kotikunnan verovirasto. Tarkoitus on, että töiden tasainen jakautuminen toimivallan siirron perusteena voisi koskea käytännössä vain tulonmuodostukseltaan tavanomaisten palkansaajien ja eläkeläisten verotusta. Yritystoimintaa harjoittavien luonnollisten tai juridisten henkilöiden tuloverotus hoidettaisiin kotikunnan mukaan määräytyvässä henkilö- tai yritysverotoimistossa. Tarkoituksena on, että Uudenmaan verovirastosta siirrettäisiin vaiheittain ja kokeiluluonteisesti jo verovuoden 2006 verotuksesta alkaen merkittävä määrä henkilöverotuksen verotustehtäviä yhdessä tai useammassa muussa verovirastossa suoritettavaksi. Luonteeltaan pysyvien tehtäväsiirtojen yhteydessä ruotsinkielisten asiakkaiden palvelu-, valvonta- ja ohjaustehtävät järjestettäisiin yksiköissä, jotka kielelliseltä jaotukseltaan vastaavat asiakkaan kotipaikan kielellistä jaotusta.

Toimivallan siirtomahdollisuutta koskevia säännöksiä ei otettaisi eri verolakeihin tässä vaiheessa. Säännösten muutostarvetta tarkasteltaisiin myöhemmin, kun tehtävien siirtämisestä ja sen mahdollisista vaikutuksista sääntelyn täydennystarpeeseen on saatu käytännön kokemusta. Verohallinnon mahdollinen muodostaminen yhdeksi virastoksi vaikuttaisi myös tähän sääntelytarpeeseen.

Verohallitus voisi jatkossakin määrätä toimivallan siirrosta entisin edellytyksin niissä erityisissä tapauksissa, jotka on lueteltu verohallintolain 13 §:ssä. Säännöstä ehdotetaan lisäksi täydennettäväksi näiltä osin 2 momentin 3 kohdassa siten, että toimivallan siirto voisi koskea myös julkisesti noteerattua yhtiötä. Nykyisin osa julkisesti noteeratuista yhtiöistä ja niiden konserniyhtiöistä verote-

taan yrityksen suuruuden tai toimialan perusteella Konserniverokeskuksessa ja muut yhtiön kotikunnan verovirastossa. Ehdotetun säännöksen perusteella Verohallitus voisi määrätä, että julkisesti noteerattujen yhtiöiden ja niiden konserniin kuuluvien yhtiöiden verotuksessa toimivaltainen verovirasto olisi Konserniverokeskus. Tässäkään tilanteessa Verohallituksen päätöksessä ei välttämättä määriteltäisi yksilöidysti niitä verovelvollisia, joita toimivallan siirto koskisi, vaan määrittelynä toimisi julkista noteerausta koskeva kriteeri. Tällainen määrittelytapa olisi myös sillä tavalla joustava, että yrityksen listautuessa tai listautumisen päätyttyä Verohallituksen ei tarvitsisi aina muuttaa määräystään, vaan Konserniverokeskus ilmoittaisi asianomaiselle yritykselle, mistä ajankohdasta alkaen sen verotuspaikka muuttuu. Muutosajankohdan määräytymiseen liittyvät periaatteet määriteltäisiin kuitenkin lain 13 §:n valtuutuksen nojalla annettavassa Verohallituksen päätöksessä. Vastaavalla tavalla voidaan periaatteessa menetellä myös 13 §:n 2 momentin 1, 2 ja 4 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa.

Verohallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1176/2002) 8 §:n 1 momentissa säädetään siitä, kuinka suuri yrityksen liikevaihdon tai konsernitilinpäätöksessä lasketun liikevaihdon tulee olla, jotta Verohallitus voisi määrätä lain 13 §:n nojalla Konserniverokeskuksen toimivaltaiseksi verovirastoksi. Säännöksen mukaan liikevaihtorajana on 50 miljoonaa euroa 12 kuukauden pituiselta tilikaudelta laskettuna. Säännös ehdotetaan siirrettäväksi lain 13 §:n 2 momentin 2 kohtaan. Tarkoituksena on, että Konserniverokeskuksen siirrettäisiin vaiheittain kaikkien sellaisten yritysten verotus, joiden nykyinen liikevaihto on suurempi kuin noin 55? 60 miljoonaa euroa. Yrityksen liikevaihto voi jossain määrin vaihdella eri vuosina ja mahdollista siten on, että liikevaihto alenisi jollain tilikaudella 50 miljoonan euron alapuolelle. Tarkoituksenmukaista on, että yrityksen verotus siirrettäisiin takaisin kotikunnan perusteella määräytyvään verovirastoon vasta, jos liikevaihto pysyvällä tavalla alittaa mainitun rajan. Perusteena Konserniverokeskuksen toimivallalle voidaan niinä vuosina, jolloin liikevaihto alittaisi mainitun rajan, pitää sitä,

että verovelvollisen verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta.

Ellei Verohallitus verohallintolain 13 §:n nojalla määräisi toimivaltaisesta oikaisulautakunnasta toisin, oikaisuvaatimuksen käsittelisi verotusmenettelystä annetun lain 63 §:n 2 momentin mukaisesti sen veroviraston oikaisulautakunta, jolle verotusratkaisua koskeva toimivalta on siirretty. Verohallituksen päätöksellä ei voida määrätä toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Verotusta koskevan valituksen käsittelisi se hallinto-oikeus, jonka toimivaltaan asia eri verolaeissa ja muualla lainsäädännössä olevien säännösten mukaan kuuluu. Esimerkiksi tuloverotusta koskevan valituksen käsittelee toimivallan siirtotapauksissakin verotusmenettelystä annetun lain 66 §:n mukaisesti se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä verovelvollisen verovuoden kotikunta on ollut.

Edellä sanotusta poiketen tilanteessa, jossa veroviraston virka-alueena on koko maa, toimivaltainen hallinto-oikeus on ollut verohallintolain 13 §:n 4 momentin mukaan Helsingin hallinto-oikeus. Säännös sisällytettiin lakiin silloin, kun Konserniverokeskus perustettiin. Tuolloin katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, että Konserniverokeskuksessa verotettavien verovelvollisten verotuksesta tehtyt valitukset käsittelee aina yksi ja sama hallinto-oikeus. Tuloverotusta koskevista Konserniverokeskuksen päätöksistä on vuosittain tehty noin 10—15 valitusta Helsingin hallinto-oikeuteen. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi tältäkin osin muutoksenhakua koskevien yleisten säännösten, esimerkiksi verotusmenettelystä annetun lain 66 §:n mukaisesti. Valitus osoitettaisiin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä verovelvollisen tai yhtymän kotikunta verotusmenettelystä annetun lain 5 §:n mukaan on. Ainoastaan siinä tapauksessa, että mikään hallinto-oikeus ei olisi toimivaltainen käsittelemään valitusta, muutosta haettaisiin Helsingin hallinto-oikeudelta.

Muutos ehdotetaan tulevaksi voimaan samaan aikaan kun Konserniverokeskuksen toimivaltaa tässä esityksessä ehdotetulla tavalla laajennettaisiin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että nykyistä 13 §:n 4 momentin säännöstä sovellettaisiin vielä vuoden 2007 aika-

na vireille tuleviin valituksiin.

Jotta verotusta koskevan toimivallan siirto ehkä etäälläkin verovelvollisen kotiseudusta olevalle verovirastolle ei hankaloitaisi verotai maksuvelvollisen asiointia verohallinnon kanssa, verohallintolakiin ehdotetaan uutta 13 b §:ää, jonka mukaan verohallinnon olisi huolehdittava siitä, että verovelvollinen tai muu verotusasian asianosainen saa asiassaan riittävät palvelut myös siitä verovirastosta, joka ilman toimivallan siirtoa olisi verotuksessa toimivaltainen. Verovelvollinen voisi esimerkiksi tuloverotusta koskevassa asiassaan käydä henkilökohtaisesti esittämässä selvitystä kotikuntansa veroviraston toimipisteessä ja jättää asiakirjat sinne, vaikka verotuksen toimittaisi muu verovirasto.

Verohallinnon tietojärjestelmät mahdollistavat jo nyt sen, että verovelvollisen kotikunnan verotoimistossa on verotustoimivallan siirtotilanteissakin käytettävissä verovelvollista koskevat verotustiedot sähköisessä muodossa. Ennakonpidätykseen liittyvä asiointi on jo usean vuoden ajan perustunut valtakunnalliseen toimintamalliin, jossa tiedot ovat olleet sähköisessä muodossa käytettävissä kaikissa verohallinnon toimipisteissä. Tästä toimintamallista saadut kokemukset ovat olleet hyvät niin asiakkaiden kuin verohallinnonkin näkökulmasta.

Lisäksi verohallintolain uudessa 13 a §:ssä säädettäisiin asiakirjojen jättämisestä siten, että verotusta ja verotuksen muuttamista koskevat asiakirjat katsottaisiin jätetyn määrääjässä oikealle viranomaiselle myös silloin, kun verovelvollinen on jättänyt asiakirjat ennen määrääjän päättymistä siihen verovirastoon, joka ilman toimivallan siirtoa olisi verotuksessa toimivaltainen.

Lain uuden 13 c §:n mukaan Verohallituksen päätös olisi julkaistava säädöskokoelmassa silloin, kun se koskee muuta kuin yksittäistä verovelvollista. Säännös siirrettäisiin lakiin verohallinnosta annetun asetuksen 8 §:n 2 momentista. Asetuksen 8 § tulisi kokonaisuudessaan kumottavaksi myöhemmin. Lisäksi toimivallan siirrosta olisi aina ilmoitettava asianomaiselle verovelvolliselle. Ilmoittaminen voisi tapahtua erillisellä ilmoituskirjeellä tai esimerkiksi esitetytyn veroilmoituksen liitetietona.

3. Esityksen vaikutukset

Esitys on osa lainsäädäntökokonaisuutta, jolla luodaan edellytykset verohallinnon toiminnan tuottavuuden ja tehokkuuden parantamiselle. Töitä siirtämällä ja määrättyjä tehtäviä keskittämällä verohallinnon henkilöstöä ja muita voimavaroja voidaan käyttää nykyistä tehokkaammin. Tämä esitys on osa niitä toimia, joilla verohallinnon henkilöstön määrää pyritään luonnollisen poistuman rajoissa vähentämään 1 200 henkilötyövuotta vuoteen 2011 mennessä.

4. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä Verohallituksen kanssa.

Esitys on osa laajempaa verotusmenettelyn uudistamiseen tähtäävää lainsäädäntöhanketta. Eduskunta on aikaisemmin hyväksynyt hallituksen esitykseen 57/2004 vp. liittyneet lakiesitykset, joilla verotusmenettelyä yksinkertaistettiin muun muassa laajentamalla sivullisen tiedonantovelvollisuutta. Lisäksi Eduskunta on aikaisemmin hyväksynyt hallituksen esitykseen 91/2005 vp. liittyneet lakiesitykset, joilla on uudistettu muun muassa veroilmoitusmenettelyä henkilöverotuksessa ja muutettu verotuksen toimittamiseen ja oikeasuun liittyviä säännöksiä.

Esityksestä on pyydetty lausunto seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry, Keskuskauppa-kamari, Suomen Yrittäjät ry ja Veronmaksajain Keskusliitto ry.

5. Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitellyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäyn-

nin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Esityksen mukainen verotusta koskevan toimivallan siirto perustuisi lain nimenomaiseen säännökseen ja olisi mahdollinen vain säädettyjen edellytysten täytyessä. Tämän johdosta sitä verovirastoa, jolle toimivalta siirrettäisiin, olisi pidettävä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuna lain mukaan toimivaltaisena viranomaisena. Toimivallan siirto ei vaikuttaisi verovelvollisen oikeuteen tulla kuulluksi, saada perusteltu verotuspäätös ja hakea muutosta verotukseensa. Näiltä osin sovellettaisiin verotusmenettelyä ja hallintomenettelyä koskevia säännöksiä samalla tavoin kuin ilman toimivallan siirtoa. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun hyvän hallinnon toteutumista toimivallan siirtotapauksissa turvaavat ehdotukset, joiden mukaan verovelvolliselle erikseen ilmoitettaisiin toimivallan siirrosta, ja se, että hän saisi toimivallan siirrosta huolimatta riittävät palvelut myös siitä verovirastosta, joka ilman toimivallan siirtoa olisi asiassa toimivaltainen. Hän voisi myös toimittaa verotusasiakirjansa tuohon verovirastoon.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset on annettava lailla.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen kuitenkin voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrättyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslain hallituksen esityksen perusteluiden mukaan tällainen erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.

Esityksessä on asiallisesti kysymys verohallinnon toiminnan sisäisestä järjestämisestä. Sille, että Verohallitukselle annetaan ehdotetuissa rajoissa valtuus määrätä verotusta koskevan toimivallan siirrosta, on verohal-

linnon toiminnan tarkoituksenmukaiseen ja tehokkaaseen järjestämiseen liittyviä erityisiä syitä. Verotusta koskevan toimivallan siirto ei vaikuttaisi verovelvollisen verotukseen liittyviin oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verotusta koskevan toimivallan siirto ei vaikuta verovelvollisen maksettavan veron määrään. Verovelvollisella olisi nykyiseen tapaan oikeus hakea muutosta verotukseensa verotusmenettelyä koskevien säännösten mukaisesti, eikä ehdotetuilla muutoksilla olisi muutenkaan vaikutusta verovelvollisen verotukseen liittyviin oikeuksiin, velvollisuuksiin tai oikeusturvaan.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Verovirastojen tehtäviä ja toimivaltaa koskisivat jo nykyisin voimassa olevat verohallintolain ja eri verolakien säännökset, joita esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi. Veroviraston virka-alueesta toimivallan siirtotapauksissa säädettäisiin lailla erikseen siten, että verovirasto voisi olla toimivaltainen viranomaisen myös muualla kuin omalla virka-alueellaan. Lisäksi esityksen mukaan Konserniverokeskuksen tehtävistä ja virka-alueesta säädettäisiin erikseen lain tasoisella säännöksellä.

Edellä mainituilla perusteilla hallituksen käsityksen mukaan laki voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

6. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian. Toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevaa nykyistä 13 §:n 4 momenttia sovellettaisiin kuitenkin valituksiin, jotka tulevat vireille Helsingin hallinto-oikeudessa vuoden 2007 aikana.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

verohallintolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun verohallintolain (1557/1995) 1 §:n 2 momentti ja 13 §, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 2 momentti laissa 637/1997 ja 13 § osaksi viimeksi mainitussa laissa ja laeissa 504/1998 ja 228/1999, sekä lisätään 1 §:ään siitä mainitulla lailla 504/1998 kumotun 3 momentin tilalle uusi 3 momentti ja lakiin uusi 13 a—13 c § seuraavasti:

1 §

Verohallinto

Verohallintoa johtaa verohallitus. Verohallituksen alaisina on verovirastoja, joiden lukumäärän, nimet ja virka-alueet määrää valtioneuvosto. Verohallituksen alaisena verovirastona on suurten yritysten ja konsernien verotusta varten Konserniverokeskus, jonka virka-alueena on koko maa.

Jäljempänä 13 ja 13 a—13 c §:ssä säädettyin edellytyksin verovirasto voi olla toimivaltainen viranomaisena myös muualla kuin omalla virka-alueellaan.

13 §

Verotusta koskevan toimivallan siirto

Poiketen siitä, mitä muualla laissa säädetään verotuksessa toimivaltaisesta verovirastosta ja verotuksen oikaisulautakunnasta, Verohallitus voi määräämässään laajuudessa tässä pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa ja määrittelyissä rajoissa määrätä verotuksessa toimivaltaiseksi viranomaiseksi muun veroviraston ja verotuksen oikaisulautakunnan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu Verohallituksen määräys voi koskea:

1) vakuutus-, luotto-, rahoitus- ja eläkeläitöksiä;

2) yrityksiä tai sellaisia konserniin kuuluvia yrityksiä, joiden liikevaihto tai konserni-tilinpäätöksessä laskettu liikevaihto on 12 kuukauden tilikaudelta vähintään 50 miljoonaa euroa, ja näiden yritysten osakkaita;

3) julkisesti noteerattuja yhtiöitä;

4) muita verovelvollisryhmiä tai osaa verovelvollisista, jos verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai jos verotusta koskevan toimivallan siirto on tarpeen verohallinnon töiden ja tehtävien tasaisen jakautumisen edistämiseksi;

5) yksittäisiä verovelvollisia, jos verovelvollisen verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai jos verotuksen puolueettomuus saattaisi vaarantua siinä verovirastossa, joka muutoin olisi toimivaltainen; sekä

6) tilannetta, jossa kunta tai sen osa on siirtynyt toisen veroviraston virka-alueelle.

Edellä 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa Verohallitus voi erityisestä syystä määräämässään laajuudessa itse ottaa asian ratkaistavakseen.

13 a §

Asiakirjan jättäminen toimivaltaiselle viranomaiselle

Riippumatta siitä, mitä muualla laissa säädetään, verovelvollisen katsotaan jättäneen verotusta ja verotuksen muuttamista koskevat asiakirjat määrääjassa oikealle viranomaiselle.

le myös silloin, kun verovelvollinen on jättänyt asiakirjat ennen määräajan päättymistä siihen verovirastoon, joka ilman verotusta koskevan toimivallan siirtoa olisi verotuksessa toimivaltainen.

13 b §

Palvelun riittävydestä huolehtiminen toimivallan siirrossa

Verohallinnon on huolehdittava siitä, että verovelvollinen tai muu verotusasian asianosainen saa asiassaan riittävät palvelut myös siitä verovirastosta, joka ilman verotusta koskevan toimivallan siirtoa olisi verotuksessa toimivaltainen.

13 c §

Julkaiseminen ja ilmoittaminen toimivallan siirrossa

Edellä 13 §:ssä tarkoitettu Verohallituksen määräys on julkaistava Suomen säädöskoelmassa siltä osin kuin määräys koskee muuta kuin 13 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettua yksittäistä verovelvollista. Toimivallan siirrosta on lisäksi aina ilmoitettava verovelvolliselle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa voimassa ollut 13 §:n 4 momenttia sovelletaan kuitenkin hallinto-oikeudelle tehtyihin valituksiin, jotka ovat tulleet vireille Helsingin hallinto-oikeudessa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2007.

Helsingissä 13 päivänä lokakuuta 2006

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Valtiovarainministeri *Eero Heinäluoma*

Laki**verohallintolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun verohallintolain (1557/1995) 1 §:n 2 momentti ja 13 §, sellaisina kuin ne ovat, 1 §:n 2 momentti laissa 637/1997 ja 13 § osaksi viimeksi mainitussa laissa ja laeissa 504/1998 ja 228/1999, sekä lisätään 1 §:ään siitä mainitulla lailla 504/1998 kumotun 3 momentin tilalle uusi 3 momentti ja lakiin uusi 13 a—13 c § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

1 §

1 §

*Verohallinto**Verohallinto*

Verohallintoa johtaa verohallitus. Verohallituksen alaisina on verovirastoja, joiden lukumäärän, nimet ja virka-alueet määrää valtioneuvosto. Veroviraston virka-alueena voi 13 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa olla myös koko maa.

Verohallintoa johtaa verohallitus. Verohallituksen alaisina on verovirastoja, joiden lukumäärän, nimet ja virka-alueet määrää valtioneuvosto. Verohallituksen alaisena verovirastona on suurten yritysten ja konsernien verotusta varten *Konserniverokeskus*, jonka virka-alueena on koko maa.

Jäljempänä 13 ja 13 a—13 c §:ssä säädettyin edellytyksin verovirasto voi olla toimivaltainen viranomaisen myös muualla kuin omalla virka-alueellaan.

13 §

13 §

*Verotusta koskevan toimivallan siirto**Verotusta koskevan toimivallan siirto*

Poiketen siitä, mitä muualla laissa säädetään verotuksessa toimivaltaisesta verovirastosta ja verotuksen oikaisulautakunnasta, Verohallitus voi määräämässään laajuudessa määrätä verotuksessa toimivaltaiseksi viranomaiseksi muun veroviraston ja verotuksenoikaisulautakunnan.

Poiketen siitä, mitä muualla laissa säädetään verotuksessa toimivaltaisesta verovirastosta ja verotuksen oikaisulautakunnasta, Verohallitus voi määräämässään laajuudessa *tässä pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa ja määritellyissä rajoissa* määrätä verotuksessa toimivaltaiseksi viranomaiseksi muun veroviraston ja verotuksen oikaisulautakunnan.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu verohalli-

Edellä 1 momentissa tarkoitettu Verohal-

tuksen määräys voi koskea:

1) vakuutus-, luotto- ja rahoitus- sekä eläkelaitoksia;

2) yrityksiä tai sellaisia konserniin kuuluvia yrityksiä, joiden liikevaihto tai konsernitilinpäätöksessä laskettu liikevaihto ylittää asetuksella säädettyä rajan, ja näiden yritysten osakkaita;

3) yksittäisiä verovelvollisia, joiden verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta;

4) yksittäisiä verovelvollisia, joiden verotuksen puolueettomuus saattaisi toimivaltaisuudessa verovirastossa vaarantua; sekä

5) tilannetta, jossa kunta tai sen osa on siirtynyt toisen veroviraston virka-alueelle.

Edellä 2 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa verohallitus voi erityisesti syystä määräämässään laajuudessa itse ottaa asian ratkaistavakseen.

Jos veroviraston virka-alueena on koko maa, tässä pykälässä tarkoitetuissa asioissa toimivaltaisena lääninoikeutena on Uudenmaan lääninoikeus. Oikaisuvaatimusmenettelyyn ja muutoksenhakuun sovelletaan, mitä muualla säädetään.

lituksen määräys voi koskea:

1) vakuutus-, luotto-, rahoitus- ja eläkelaitoksia;

2) yrityksiä tai sellaisia konserniin kuuluvia yrityksiä, joiden liikevaihto tai konsernitilinpäätöksessä laskettu liikevaihto on 12 kuukauden tilikaudelta vähintään 50 miljoonaa euroa, ja näiden yritysten osakkaita;

3) julkisesti noteerattuja yhtiöitä;

4) muita verovelvollisryhmiä tai osaa verovelvollisista, jos verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai jos verotusta koskevan toimivallan siirto on tarpeen verohallinnon töiden ja tehtävien tasaisen jakautumisen edistämiseksi;

5) yksittäisiä verovelvollisia, jos verovelvollisen verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai jos verotuksen puolueettomuus saattaisi vaarantua siinä verovirastossa, joka muutoin olisi toimivaltainen; sekä

6) tilannetta, jossa kunta tai sen osa on siirtynyt toisen veroviraston virka-alueelle.

Edellä 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa Verohallitus voi erityisesti syystä määräämässään laajuudessa itse ottaa asian ratkaistavakseen.

13 a §

Asiakirjan jättäminen toimivaltaiselle viranomaiselle

Riippumatta siitä, mitä muualla laissa säädetään, verovelvollisen katsotaan jättäneen verotusta ja verotuksen muuttamista koskevat asiakirjat määräajassa oikealle viranomaiselle myös silloin, kun verovelvollinen on jättänyt asiakirjat ennen määräajan päättymistä siihen verovirastoon, joka ilman verotusta koskevan toimivallan siirtoa olisi verotuksessa toimivaltainen.

13 b §

**Palvelun riittävydestä huolehtiminen
toimivallan siirrossa**

Verohallinnon on huolehdittava siitä, että verovelvollinen tai muu verotusasian asianosainen saa asiassaan riittävät palvelut myös siitä verovirastosta, joka ilman verotusta koskevan toimivallan siirtoa olisi verotuksessa toimivaltainen.

13 c §

Julkaiseminen ja ilmoittaminen toimivallan siirrossa

Edellä 13 §:ssä tarkoitettu Verohallituksen määräys on julkaistava Suomen sädöskokoelmassa siltä osin kuin määräys koskee muuta kuin 13 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitettua yksittäistä verovelvollista. Toimivallan siirrosta on lisäksi aina ilmoitettava verovelvolliselle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa voimassa ollut 13 §:n 4 momenttia sovelletaan kuitenkin hallinto-oikeudelle tehtyihin valituksiin, jotka ovat tulleet vireille Helsingin hallinto-oikeudessa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2007.