

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 134/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jukka Vanhanen, valtiovarainministeriö
- hankepääällikkö Arto Leinonen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anu Talus, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Helena Hynynen, Verohallinto
- professori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tulotietojärjestelmästä. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi uuden lain edellyttämät muutokset Verohallinnosta annettuun lakiin, verotusmenettelystä annettuun lakiin, oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettuun lakiin ja työnantajan sairausvakuutusmaksusta annettuun lakiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2018 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2017 vp

Laki tulotietojärjestelmästä ja laki Verohallinnosta annetun lain muuttamisesta ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018 ja muut lait 1 päivänä tammikuuta 2019. Lakia tulotietojärjestelmästä sovellettaisiin 1 päivänä tammikuuta 2019 tai sen jälkeen maksettuja suorituksia koskeviin tietoihin. Vuoden 2019 alusta tulorekisterin tietoja käyttäisivät Verohallinto, eläkelaitokset, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos sekä työttömyysvakuutusrahasto. Muut tahot ryhtyisivät käyttämään tulorekisterin tietoja vuoden 2020 alusta.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 10 §:n 1 momentin turvaamien yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan, julkisuusperiaatetta koskevan 12 §:n 2 momentin, oikeusturvaa koskevan 21 §:n sekä norminantovaltuuksia koskevan 80 §:n kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta pitää suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Tulorekisterin käyttötarkoituksena on vastaanottaa, tallettaa ja välittää suorituksen maksajien ilmoittamia tulotietoja ja muita niihin liittyviä tietoja tiedon käyttäjille lakiehdotuksen 13 §:n mukaisesti tarkoituksiin. Kysymys on keskitetystä, valtakunnallisesta tietojärjestelmästä tulo- ja etuustietojen ilmoittamista varten.

Tulorekisteriin talletetaan henkilötietoja. Ehdotus on siksi merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Valiokunta on korostanut vakiintuneessa käytännössään henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn laintasoisuutta, kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että keväällä 2016 voimaan tullessa, vuoden 2018 aikana sovellettavaksi tulevassa ja myös suomalaista lainsäätäjää sitovassa Euroopan unionin yleisessä tietosuojasetuksessa vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta (ks. PeVL 31/2017 vp, s. 3, PeVL 42/2016 vp, s. 7—8). Valiokunnan mukaan merkityksellistä on, että EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan (PeVL 31/2017 vp, s. 3). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen suoja ja että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 21/2017 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalli-

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2017 vp

seen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. myös PeVL 31/2017 vp, s. 3—4, PeVL 5/2017 vp, s. 9, PeVL 38/2016 vp, s. 4, PeVL 54/2010 vp, s. 2/I—II). Tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim. PeVL 51/2014 vp, s. 2/II).

Tietosuoja-asetuksessa säädetään kansallisesta liikkumavarasta eräiden kysymysten osalta. Asetuksen johdantokappaleen 10 mukaan henkilötietojen käsittelyn lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi jäsenvaltioiden olisi voitava pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä, joilla tämän asetuksen sääntöjen soveltamista voitaisiin täsmentää entisestään. Yhdessä direktiivin 95/46/EY täytäntöön panevan, tietosuojaa koskevan yleisen ja horisontaalisen lainsäädännön kanssa jäsenvaltioilla on useita alakohtaisia lakeja aloilla, joilla tarvitaan yksityiskohtaisempia säännöksiä. Lisäksi asetuksessa annetaan mainitun johdantokappaleen mukaan jäsenvaltioille liikkumavaraa sääntöjen täsmentämisen suhteen, mukaan lukien henkilötietojen erityisryhmien käsittelyä koskevat säännöt. Näiltä osin asetuksessa ei jätetä soveltamisalan ulkopuolelle jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jossa esitetään erityisiä käsittelytilanteita koskevat olosuhteet, mukaan lukien niiden edellytysten tarkempi määrittely, joiden täytyessä henkilötietojen käsittely on laillista.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lisäksi huomiota erityisesti siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettyä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Henkilötietojen suoja

Tulorekisteriin ei säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan talletettaisi tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, jotka vastaavat pääosin perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja. Valiokunnan käsityksen

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2017 vp

mukaan ehdotettu sääntely on tähän nähden erittäin täsmällistä, eikä valiokunnalla ole huomauttamista sääntelyn kattavuuden ja yksityiskohtaisuuden näkökulmasta. Valiokunta on toisaalta kiinnittänyt huomiota myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä on syytä tarkoin selvittää tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen yleislain mahdollistama tai edellyttämä täydentävän erityissääntelyn tarve.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyyn tulotietojärjestelmässä sovelletaan EU:n tietosuoja-asetusta ja kansallisia henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä, jollei tulotietojärjestelmässä annetussa laissa toisin säädetä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan näin laajaa aineellista viittausta tietosuoja-asetuksen soveltamiseen kansallisen lainsäädännön perusteella asetuksessa määritellyn soveltamisalan ulkopuolella ei ole syytä säätää tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanon tässä vaiheessa. Kyseessä on perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennainen ja kauaskantoinen perusratkaisu. Tällaista sääntelyratkaisua on perustuslakivaliokunnassa perusteltua arvioida perustuslain 74 §:n tarkoittamalla tavalla vasta käsiteltäessä jo valmisteilla olevaa uutta yleislakia Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi yleiseksi lainsäädännöksi (ks. myös PeVL 14/2009 vp, s. 4/I). Tällöin arvioitaviksi tulevat myös 2 §:ssä ehdotetun kaltaisen asetuksen kansallisen soveltamisalan laajennusehdotukseen liittyvät yleiset rajausehdotukset perusteluineen. Merkitystä on myös sillä, että tulotietojärjestelmästä annettava laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018, mutta sinänsä jo voimassa olevaa tietosuoja-asetusta aletaan kuitenkin soveltaa vasta 25 päivästä toukokuuta 2018 lähtien.

Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan aineellisen viittaussäännöksen muotoon kirjoitettu säännös on kuitenkin tarkoitukseltaan vain informatiivinen. Mikäli tämä on tarkoitus, on nyt arvioitavana olevan lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä tarkkaan arvioitava informatiivisen viittaussäännöksen tarpeellisuutta. Mikäli informatiivinen viittaussäännös katsotaan tarpeelliseksi, on säännös syytä laatia aineellisen viittauksen asemesta informatiivisen viittauksen muotoon. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännösehdotus antaa myös osin virheellistä informaatiota EU-asetuksesta poikkeavan kansallisen sääntelyn mahdollisuudesta erityisesti sen laajuuden osalta.

Myöhästymismaksu

Hallituksen esityksen mukaan Verohallinto määräisi ilmoittamisvelvolliselle myöhästymismaksun, jos eräitä ilmoitusvelvollisuuden alaisia tietoja ei ole ilmoitettu viimeistään maksukuukautta seuraavan kalenterikuukauden kahdeksantena päivänä. Suorituksen määrän perusteella määräytyvän myöhästymismaksun enimmäismäärä kalenterikuukaudelta olisi enintään 15 000 euroa. Myöhästymismaksua ei määrätä luonnolliselle henkilölle eikä kuolinpesälle, jollei kyse ole elinkeinotoimintaan taikka maa- tai metsätalouteen liittyvän suorituksen ilmoittamisesta.

Myöhästymismaksu määrätään laissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisen tai laiminlyönnin johdosta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan tällaiset maksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin veroja kuin maksujakaan vaan lainvastaisesta teosta

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2017 vp

määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. 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 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 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp).

Myöhästymismaksu on 1. lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin mukaan määrättävä edellytysten täytyessä, eikä rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen siten sisältyisi harkintavaltaa. Maksun määrääminen ei myöskään edellytä ilmoittamisvelvollisen menettelyn tuottamuksellisuutta tai tahallisuutta. Myöhästymismaksu voidaan 1. lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentin mukaan jättää kuitenkin määräämättä, jos ilmoituksen myöhässä antaminen johtuu yleisessä tietoverkossa tai tulotietojärjestelmän sähköisessä asiointipalvelussa olevasta toimintahäiriöstä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavan lakiehdotuksen kohdalla on merkityksellistä, että myöhästymismaksun määrääminen kohdistuu massaluonteiseen automatisoituun rekisteröintimenettelyyn. Myöhästymismaksua ei myöskään yleensä määrätä luonnolliselle henkilölle. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt perustuslain 21 ja 81 §:n 1 momentin näkökulmasta huomiota siihen, ettei verotuksen kaltaisessa massaluonteisessa toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai verovelvollisen oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp, s. 2/I). Valiokunta on vakiintuneesti todennut pitävänsä ns. ankaraan vastuuseen ja ns. käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp, s. 7/I, ks. myös PeVL 15/2016 vp). Valiokunnan myötävaikutuksella on toisaalta säädetty myös sellaisista hallinnollisista sanktioista, joiden määräämisessä ei nimenomaisesti edellytetä tekijän tuottamusta tai tahallisuutta (PeVL 57/2010 vp, PeVL 32/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut lakiehdotusta, jonka mukaan ilman tahallisuus- tai tuottamusarviointia määrättävä veronkorotus voidaan jättää määräämättä, jos laiminlyönti on vähäinen tai laiminlyönnille on pätevä syy tai jos veronkorotuksen määrääminen olisi tulkinnanvaraisessa tai epäselvässä tilanteessa olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. Valiokunta katsoi, että tuottamuksesta riippumatonta vastuuta kohtuullistivat ehdotetut säännökset veronkorotuksen määräämättä jättämisestä (PeVL 39/2017 vp, s. 4, ks. myös PeVL 32/2005 vp). Valiokunta viittasi veronkorotuksen määrän alentamista koskevan sääntelyn merkitykseen myös seuraamuksen oikeasuhtaisuuden kannalta. Valiokunnan mukaan sääntelyä tuli muuttaa niin, että Verohallinnon harkinta päätettäessä veronkorotuksen määräämättä jättämisestä on sidottua harkintaa, jol-

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2017 vp

loin veronkorotus jätettäisiin määräämättä säännöksessä tarkoitettujen edellytysten täytyessä (PeVL 39/2017 vp, s. 4).

Myöhästymismaksun edellä todetut erityispiirteet huomioon ottaen sääntely ei nyt käsillä olevassa yhteydessä kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä myöhästymismaksun määräämättä jättämisestä on sanotun johdosta kuitenkin välttämätöntä täsmentää oikeusharkintaiseksi sekä täydentää nimenomaisella säännöksellä myöhästymismaksun määräämättä jättämisestä kokonaan tai osittain esimerkiksi myöhästymisen vähäisyyden tai myöhästymiselle osoitetun pätevän syyn perusteella tai muutenkin, jos maksun määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta.

Hyvä hallinto

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 22 §:n 4 momentin mukaan myöhästymismaksua koskevaan päätökseen ja muutoksenhakuun sovelletaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annettua lakia.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain oikeusturvaa ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskevan 21 §:n kannalta. Sen 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada asian- ja käsitellyksi viranomaisessa asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan muun muassa oikeus tulla kuulluksi ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Viitattua lakia sovelletaan sen 1 §:n mukaan niiden Verohallinnon tehtävälään kuuluvien verojen ja maksujen verotusmenettelyyn ja muutoksenhakuun, joista säädetään pykälässä luetelluissa laeissa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa säännellään nimenomaisesti verotuksessa sovellettavaa menettelyä. Nyt arvioitavassa sääntelyssä myöhästymismaksun määräämisestä ei ole kyse verotusmenettelystä, eikä viitattun sääntelykokonaisuuden sisältö ole oikeusturvanäkökulmasta ongelmattoman selkeä käsillä olevan sääntelyn yhteydessä. Erityisen ongelmallisenä sovellettavana valiokunta pitää viitattua muutoksenhakusäännöstöä, jonka mukaan Verohallinnon päätökseen saa hakea muutosta verovelvollinen, verosta vastuussa oleva ja muu asianomaisen verolain mukaan muutoksenhakuun oikeutettu. Valiokunnan mielestä oikeusturvavaatimus on erityisen korostunut rangaistuksenluonteisten seuraamusten kohdalla, minkä johdosta muutoksenhakusääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi ilmoitusvelvollisen valitusoikeus. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on muutenkin täsmennettävä siten, että ilmoitusvelvollisen menettelylliset oikeudet sekä myöhästymismaksun määräämismenettelyssä että siihen kohdistuvissa oikeusturvamenettelyissä käyvät selkeästi ilmi laista. Valiokunnan käsityksen mukaan perustelluinta olisi, että menettelyissä noudatettaisiin hallinnon ja hallintolainkäytön yleislakeja täydennettynä mahdollisin erikseen säädettävin poikkeuksin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin erityistä huomiota 1. lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentin säännökseen, jonka mukaan suorituksen maksajalle on varattava tilaisuus selvityksen antamiseen oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 7 §:ssä säädetyllä tavalla ennen myöhästymismaksun määräämistä, jos se on erityisestä syystä tarpeen. Säännöstä perustel-

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2017 vp

laan maksun määräytymisellä vailla harkintavallan käyttöä automaattisessa prosessissa ja laskentatavan kaavamaisuudella. Vastaava myöhästymismaksua koskeva säännös on sinänsä säädetty valiokunnan myötävaikutuksella verotusmenettelystä annettuun lakiin (ks. PeVL 39/2017 vp). Tuolloin arvioitua myöhästymismaksua ei kuitenkaan voi suoraan rinnastaa nyt ehdotettuun enimmäismäärältään 15 000 euron suuruiseen maksuun, sillä tuolloin arvion kohteena oli veronkorotukseen nähden lievempi seuraamus ja varsin vähäinen maksu: luonnolliselle henkilölle ja kuolinpesälle määrättävä verotusmenettelystä annetun lain mukainen myöhästymismaksu on 50 euroa verovuodelta ja muille verovelvollisille 100 euroa verovuodelta.

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuun hyvään hallintoon kuuluu oikeus tulla kuulluksi. Perustuslain säännös ei perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia siinä lueltuihin hyvän hallinnon osatekijöihin (HE 309/1993 vp, s. 74/II), ja yleislakina hyvän hallinnon perusteita sekä menettelyä hallintoasioissa määrittävän hallintolainkin sääntelyyn asianosaisen kuulemisesta sisältyy eräitä poikkeuksia kuulemisvelvollisuudesta. Myös hallintolain esitöissä viitataan siihen, että hallinnonalakohtaiset erityispiirteet saattavat vastaisuudessakin edellyttää hallintolaista poikkeavaa sääntelyä (ks. HE 72/2002 vp, s. 53). Toisaalta valiokunta on kuitenkin edellä mainitulla tavalla kiinnittänyt huomiota siihen, ettei verotuksen kaltaisessa massaluonteisessakaan toiminnassa saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai verovelvollisen oikeusturvaa (PeVL 35/2005 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei ole esitetty sellaisia perusteluita, joiden johdosta nyt arvioitava, enimmäismäärältään verraten suuri rangaistuksenluonteinen rahamääräinen seuraamusmaksu olisi mahdollista määrätä pääsääntöisesti ilmoitusvelvollista kuulematta. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 22 §:n 2 momenttia on tämän johdosta muutettava siten, että ilmoitusvelvollisen kuuleminen määrättäessä lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentissa määriteltyä verraten alhaisen kiinteän enimmäismäärän ylittävää myöhästymismaksua muodostuu pääsäännöksi, josta sinänsä on mahdollista säätää erikseen poikkeuksia määrittelemällä poikkeamisen peruste yksityiskohtaisesti (ks. esim. PeVL 58/2006 vp). Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 22 §:n 4 momentin viittaussäännöksestä seuraa, että sovellettavaksi tulee myös oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain säännös, jonka mukaan veronsaajan puolesta oikeus muutoksenhakuun on Veronsaajien oikeudenvallontayksiköllä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (esim. PeVL 15/2011 vp, s. 5/I, PeVL 47/2005 vp, s. 4—5, PeVL 45/2006 vp, s. 3). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (ks. esim. PeVL 22/2013 vp, s. 3—4) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muuten perusteltuna (ks. esim. PeVL 15/2011 vp, s. 5/I). Valiokunnan mielestä nyt arvioitavaan lakiehdotukseen ei sisälly sellaisia erityisiä perusteita, joiden nojalla olisi perusteltua antaa viranomaiselle muutoksenhakuoikeus myöhästymismaksun määräämistä koskevaan päätökseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2017 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, mikäli valiokunnan sen 22 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 23.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen