

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 33/2006 vp

Hallituksen esitys laiksi verohallintolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä lokakuuta 2006 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi verohallintolain muuttamisesta (HE 189/2006 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Helena Ikonen, valtiovarainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Arja Manner ja erityisasiantuntija Liisa Heikkilä, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Timo Rabinä, Verohallitus
- ylijohtaja Ahti Leoska, Konserniverokeskus
- johtaja Timo Sipilä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- ekonomisti Helena Pentti, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- erityisasiantuntija Annika Suorto, Suomen Kuntaliitto
- johtava lakimies Juha Koponen, Veronmaksajain Keskusliitto.

Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjät ry ovat toimittaneet asiassa kirjallisen lausuntonsa.

HALLITUKSEN ESITYS

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 erityis-

tilanteita koskevia 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muutettuna.

Hallituksen esitys on osa laajempaa verotusmenettelyn uudistamiseen tähtäävää lainsäädäntökokonaisuutta, jonka tarkoituksena on kehittää verotusmenettelyä verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun ja hallinnon voimavarojen käytön kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaiseksi. Eduskunta on osaltaan hyväksynyt aiemmin samaan kokonaisuuteen kuuluneet esitykset HE 57/2004 vp ja HE 91/2005 vp, joilla mm. laajennettiin sivullisen tiedonantovelvollisuutta ja uudistettiin veroilmoitusmenettely henkilöverotuksessa.

Nyt tarkoituksena on varmistaa riittävän joustavin toimivaltasäännöksiin se, että Verohallitus voi tarvittaessa siirtää tehtäviä toiselle verovirastolle tai oikaisulautakunnalle. Tämä olisi esityksen mukaan mahdollista, jos verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai jos siirto on tarpeen verohallinnon töiden ja tehtävien tasaisen jakautumisen edistämiseksi. Verohallituksen määräys voisi koskea myös julkisesti noteerattuja yhtiöitä.

Valiokunta pitää hallituksen esitystä johdonmukaisena jatkona pitkään jatkuneelle verohallinnon kehittämistyölle ja suhtautuu siihen myönteisesti. Ehdotetut muutokset antavat mahdollisuuden käyttää verohallinnon osaamista ja voimavaroja entistä tarkoituksenmukaisemmin ja tehokkaammin. Tämä on omiaan edistämään myös verovelvollisten yhdenvertaista kohtelua ja parantamaan verotuksen yhdenmukaisuutta. Hyvänä esimerkkinä tästä on yhtenä mahdollisuutena mainittu yhdistysten ja säätiöiden verotuksen keskittäminen. Töiden alueellinen tasaaminen antaa lisäksi mahdollisuuden noudattaa verohallinnon henkilöstöstrategiaa, jossa keskeistä on saavuttaa luonnollisen poistuman avulla 1 200 henkilötyövuoden säästöt vuoteen 2011 mennessä.

Valiokunta katsoo lisäksi, että esityksessä on turvattu riittävän tehokas paikallinen asiakaspalvelu sitä koskevan nimenomaisen säännöksen

perusteella. Tarkoitus huolehtia asiakkaiden tarpeista ja mm. ruotsinkielisestä asiakaspalvelusta ilmenee selvästi myös esityksen perusteluista. Palvelun painopiste on muutoinkin siirtynyt puhelimitse ja sähköisesti tapahtuvaan asiointiin, minkä vuoksi palvelun paikallisuuden merkitys on vähenemässä. Kokemukset tähänastisista keskittämistoimista mm. Konserniverokeskukseen ja yritysverotoimistoihin ovat lisäksi olleet niin asiakkaiden kuin verohallinnonkin näkökulmasta pääosin myönteisiä. Esitys mahdollistaisi sen, että vaativien yritysasiakasryhmien verotustehtävien keskittämistä voitaisiin jatkaa, ja toisaalta tavanomaista tulonmuodostusta saavien yksityishenkilöiden verotustehtäviä voitaisiin siirtää töiden ja tehtävien tasaisen jakautumisen edistämiseksi.

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa esityksen keskeisiin sisällöllisiin ratkaisuihin. Oikeusministeriö on kuitenkin esittänyt eräitä lainsäädäntötekniisiä huomautuksia, jotka antavat aiheen tarkentaa 1, 13 ja 13 c §:iä. Tämän lisäksi valiokunta esittää, ettei Konserniverokeskuksen toimittamaa verotusta koskevia tuloverovalituksia hajautettaisi alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Valitukset käsiteltäisiin siis edelleen keskitetysti Helsingin hallinto-oikeudessa, kuten tähänkin asti. Tämä edellyttää sitä, että voimassa olevan lain 13 §:n 4 momentti otetaan myös uuteen säännöksen terminologialtaan ajantasaistettuna.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunta esittää, että lakiehdotusta muutettaisiin seuraavasti:

Verovirastoja koskevan valtioneuvoston asetuksen antaminen (1 §)

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan verovirastojen lukumäärän, nimet ja virka-alueet määrää valtioneuvosto. Oikeusministeriö on huomauttanut, että säännöksessä tarkoitetaan sanamuodosta huolimatta asetuksenantovaltuutta. Valiokunta ehdottaa, että momentin sanamuotoa tarkennettaisiin niin, että norminantovaltuus

kävisi siitä selvästi ilmi. Verovirastojen lukumääristä, nimistä ja virka-alueista säädettäisiin siten valtioneuvoston asetuksella.

Verotusta koskeva toimivallan siirto (13 §:n 1—3 mom.)

Lain 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että Verohallitus voisi määrätä päätöksellään verotuksessa toimivaltaiseksi viranomaiseksi muun veroviraston ja verotuksen oikaisulautakunnan.

Oikeusministeriö katsoo, että pykälässä tulisi tehdä selvä ero Verohallituksen norminantovalan ja hallintopäätöksen välillä. Ensin mainitusta on kysymys ehdotetun 13 §:n 2 momentin kohdissa 1—4 ja 6, kun taas kohdassa 5 on kysymys hallintopäätöksestä. Verohallituksen määräystenantovaltuutta tulisi lisäksi rajata ministeriön mukaan siten, että se sidottaisiin verotuksen edellyttämään erityiseen asiantuntemukseen ja tarpeeseen tasata verohallinnon tehtäviä.

Oikeusministeriö on huomauttanut lisäksi siitä, että ehdotuksen 13 §:n 3 momentin säännös ratkaisuvallan pidättämisestä Verohallitukselle on sinänsä poikkeuksellinen hallinto-oikeudellisessa sääntelyssä. Säännös on kuitenkin soveltamisedellytyksiltään riittävän rajattu siinä olevan viittauksen vuoksi. Ministeriö on pitänyt tästä huolimatta tarpeellisena selkeyttää säännöstä rakenteellisesti. Tämä voidaan tehdä esimerkiksi siirtämällä 2 momentin 5 kohta osaksi 3 momenttia, jolloin samassa momentissa voitaisiin selkeyttää myös se, ettei siinä ole kysymys norminannosta vaan yksittäisestä hallintopäätöksestä. Säännökseen tulisi lisätä myös maininta siitä, ettei asian siirtoa koskevaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Valiokunta ehdottaa, että 13 §:ää selkiinnetään oikeusministeriön esittämien tavoin. Säännökseen tulisi tehdä lisäksi täsmennyksiä, joilla varmistetaan lähinnä se, ettei Konserniverokeskuksen toimivalta kaventuisi nykyisestä ja että asiakaspohjaa voitaisiin laajentaa ja nimeämismenettelyä keventää siten kuin hallituksen esityksessä on tarkoitettu. Tämä edellyttäisi tarkennuksia, joiden mukaan Verohallituksen määräykset tehtävien siirrosta voisivat koskea:

1) kohdassa vakuutus-, luotto-, rahoitus- ja eläkelaitosten lisäksi niiden kanssa samaan konserniin kuuluvia yrityksiä,

3) kohdassa julkisesti noteerattujen yhtiöiden lisäksi niiden kanssa samaan konserniin kuuluvia yrityksiä,

4) kohdassa, joka olisi kokonaan uusi, muita kuin 2 kohdassa tarkoitettuja konserniin rinnastettavaan taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluvia yrityksiä. Tällä tarkoitettaisiin lähinnä ulkomaisen emoyhtiön Suomessa olevia sellaisia tytäryhtiöitä, joiden liikevaihto ei ylitä 2 kohdan mukaista 50 miljoonan euron rajaa.

Muutoksenhaku Konserniverokeskuksen verotuspäätöksistä (13 §:n 4 mom.)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Konserniverokeskuksen tekemistä tuloverotusta ja ennakoperintää koskevista päätöksistä valitettaisiin verovelvollisen kotikunnan perusteella määräytyvään hallinto-oikeuteen. Muutos toteutettaisiin poistamalla voimassa olevan lain 13 §:stä sen nykyinen 4 momentti, jonka perusteella valitukset käsitellään keskitetysti Helsingin hallinto-oikeudessa.

Oikeusministeriö on puoltanut valitusten käsittelyn hajauttamista hallituksen esityksessä ehdotetuin tavoin. Riippumattoman tuomioistuinten toimivaltaa ei tulisi sen mielestä ylipäänsä kyteä pelkästään hallinnossa tarkoituksenmukaiseen organisaatorakenteeseen. Hajauttaminen on lisäksi tärkeää alueellisten hallinto-oikeuksien tasapuolisen kehityksen kannalta, jolloin oikeusturvan saatavuus ja alueellinen yhdenvertaisuus voidaan taata mahdollisimman hyvin kaikkialla maassa. Erityisenä ongelmana on se, että Helsingin hallinto-oikeuteen ohjautuu tätä nykyä lähes puolet kaikista hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista. Tarve hajauttaa asioiden käsittelyä on sen vuoksi yleinen. Parhaillaan pohditaan esimerkiksi mahdollisuutta hajauttaa nykyisin Helsingin hallinto-oikeudelle keskitettyjen arvonnisäverovalitusten käsittely. Sitä pohtivan välillisen verotuksenmuutok-

senhakujärjestelmän kehittämistyöryhmän määraika päättyy 31.3.2007.

Valiokunta pitää oikeusministeriön esittämiä perusteita sinänsä ymmärrettävinä mutta katsoo, ettei nyt käsiteltävällä erityiskysymyksellä ole ratkaisevaa vaikutusta hallinto-oikeuksien alueelliseen työnjakoon. Asian käsittelyn yhteydessä on käynyt näet ilmi, että Konserniverokeskuksen asiakkaiden tekemistä tulovero- ja valituskäsittelyistä olisi ohjautunut vuosina 2003—2006 vuosittain vain muutama kotipaikan perusteella muualle kuin Helsingin hallinto-oikeuteen. Vaikka määrä kasvaisi hieman tulevaisuudessa Konserniverokeskuksen asiakaskunnan laajentumisen vuoksi, valitusten määrä suhteessa kaikkiin Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä oleviin juttuihin olisi edelleen vähäinen. Helsingin hallinto-oikeudessa on parhaillaan vireillä lähes 8 400 juttua.

Valiokunta pitää valitusten keskitettyä käsitelyä perusteltuna ennen kaikkea Konserniverokeskuksen asiakkaiden verotusasioiden erityis-

luonteen ja eri yhtiöiden välisen konserniyhteyden vuoksi. Kaikki yrityksiä koskevat toimet, verotarkastus mukaan lukien, suoritetaan konsernikohtaisesti. Tarkastelun lähtökohtana on siis konserni siitä riippumatta, missä sen yksittäisen yhtiön kotipaikka on. Valitusten hajauttaminen rikkoisi tämän konsernitasoisen tarkastelun. Se saattaisi merkitä lisäksi myös sitä, että sama oikeus- tai näyttökysymys tutkitaan Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi myös yhdessä tai useammassa alueellisessa hallinto-oikeudessa. Keskittämistä puoltavat siten sekä sisällölliset että menettelylliset syyt.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

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 luku-

määristä, nimistä ja virka-alueista säädetään valtioneuvoston asetuksella. Verohallituksen alaisena verovirastona on suurten yritysten ja konsernien verotusta varten Konserniverokeskus, jonka virka-alueena on koko maa.

(3 mom. kuten HE)

13 §

Verotusta koskevan toimivallan siirto

Poiketen siitä, mitä muualla laissa säädetään verotuksessa toimivaltaisesta verovirastosta ja verotuksen oikaisulautakunnasta, Verohallitus voi antaa määräyksiä tehtävien siirrosta toiselle verovirastolle tai oikaisulautakunnalle, jos verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai jos siirto on tarpeen verohallinnon töiden ja tehtävien tasaisen jakautumisen edistämiseksi.

Verohallituksen määräykset tehtävien siirrosta voivat koskea:

1) vakuutus-, luotto-, rahoitus- ja eläkelaitoksia sekä näiden kanssa samaan konserniin kuuluvia yrityksiä;

(2 kohta kuten HE)

3) julkisesti noteerattuja yhtiöitä sekä näiden kanssa samaan konserniin kuuluvia yrityksiä;

4) muita kuin 2 kohdassa tarkoitettuja konserniin rinnastettavaan taloudelliseen kokonaisuuteen kuuluvia yrityksiä; (uusi)

5) muita verovelvollisryhmiä tai osaa verovelvollisista (poist.); sekä

(HE:n 5 kohta poist.)

(6 kohta kuten HE)

Jos yksittäisen verovelvollisen verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai jos verotuksen puolueettomuus saattaisi vaarantua siinä verovirastossa, joka muutoin olisi toimivaltai-

nen, Verohallitus voi määräämiltään osin päätöksellään määrätä toisen veroviraston toimivaltaiseksi viranomaiseksi tai itse ottaa asian ratkaistavakseen. Tämän momentin nojalla annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Jos Konserniverokeskus on verotuksessa toimivaltainen viranomainen, toimivaltaisena hallinto-oikeutena on Helsingin hallinto-oikeus. Oikaisuvaatimusmenettelyyn ja muutoksenhakuun sovelletaan, mitä muualla säädetään. (Uusi)

13 a—13 b §
(Kuten HE)

13 c §

Julkaiseminen ja ilmoittaminen toimivallan siirrossa

Edellä 13 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu Verohallituksen määräys on julkaistava Suomen Säädoskokoelmassa (poist.). Toimivallan siirrosta on lisäksi aina ilmoitettava verovelvolliselle.

(1 mom. kuten HE)

(2 mom. poist.)

VaVM 33/2006 vp — HE 189/2006 vp

Helsingissä 21 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Koski /kesk	Virpa Puisto /sd (osittain)
vpj.	Matti Ahde /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Christina Gestrin /r	Matti Saarinen /sd
	Jari Koskinen /kok	Anni Sinnemäki /vihr
	Pekka Kuosmanen /kok	Irja Tulonen /kok
	Reijo Laitinen /sd (osittain)	Kari Uotila /vas
	Mika Lintilä /kesk (osittain)	Jukka Vihriälä /kesk
	Pekka Nousiainen /kesk	vjäs. Eva Biaudet /r (osittain)
	Tuija Nurmi /kok	Esko Kiviranta /kesk
	Pirkko Peltomo /sd	Reijo Kallio /sd (osittain)
	Iivo Polvi /vas	Jaana Ylä-Mononen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.