

Valtiovarainvaliokunnan mietintö 20/1996 vp

Hallituksen esitys verotuksen ennakkotietojärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunta on 7 päivänä toukokuuta 1996 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitettun hallituksen esityksen n:o 46/1996 vp.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa verojaostossa, joka on valmistellut mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina ministeri Arja Alho, ylitarkastaja Jukka Vanhanen valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arja Manner oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Maarit Pekkanen verohallituksesta, ylitarkastaja Reima Jokinen tullihallituksesta, erityisasiantuntija Hannele Taatila Suomen Kuntaliitosta, johtaja Tero Honkavaara Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, Liikealan ammattiliiton lakimies Markku Kuoppamäki edustaen Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöä, johtaja Esko Kiviranta Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, lainopillinen asiamies Anna Lundén Suomen Yrittäjät ry:stä, lakimies Juha Koponen Veronmaksajain Keskusliitosta, lakimies Helena Pollari Hotelli- ja ravintolaneuvostosta, varatoimitusjohtaja Pauli K. Mattila Keskuskauppakamarista sekä professori Kari S. Tikka.

Hallituksen esitys

Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset verotuksen ennakkotietojärjestelmän kokonaisuudistuksesta.

Esityksen tavoitteena on lisätä verotuksen ennakoitavuutta ja oikeusturvaa laajentamalla ennakkotietojen kannanottojen saantimahdollisuuksia hallinnollisesti nykyistä tarkoituksenmukaisemmalla tavalla sekä selkeyttää keskusverolautakunnan ja lääninverovirastojen välistä toimivaltaa. Oikeudelliselta luonteeltaan samanlaisista muodollisesti sitovista ennakkotiedoista kannanottoista käytetty terminologia on nykyisin epäyhtenäistä. Tämän vuoksi terminologian yhtenäistämiseksi ehdotetaan, että nykyisistä ennakkotiedoista käytettäisiin nimitystä ennakkoratkaisu. Ennakkotiedolla tarkoitettaisiin tämän jälkeen yksinomaan tuloverotuksessa käytettäväksi ehdotettua uutta ennakkotietoa.

Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisun rinnalle ehdotetaan otettavaksi ennakkotietomenettely, jossa lääninverovirasto antaisi ennakkotiedon siitä, kuinka lääninverovirasto tulee hakemuksessa tarkoitettussa asiassa verotusta toimitettaessa menettelemään. Ennakkotieto ei olisi itsenään valituskelpoinen hallintopäätös, vaan muutosta voitaisiin hakea vasta lopulliseen verotukseen. Valitusoikeus olisi myös veronsaajien asiamiehellä, mutta hän voisi jo etukäteen sitovasti luopua oikeudestaan hakea muutosta verotukseen. Asiamiehen ilmoitus muutoksenhakuoikeudesta luopumisesta sitoisi myös kuntaa ja verohallitusta.

Nykyisin voi perintö- ja lahjaverolain mukaan ennakkoratkaisun saada lahjaverosta mutta ei perintöverosta. Hallitus ehdottaa, että perintö- ja lahjaverolain ennakkoratkaisumenettelyä laajennettaisiin siten, että ennakkoratkaisun voisi saada myös perintöverotuksesta.

Sitovien ja valituskelpoisten ennakkoratkaisujen antaminen jäisi ehdotuksen mukaan keskusverolautakunnalle, joka säilyttäisi toimivaltansa tuloverotuksessa. Ennakkoratkaisun antamisedellytyksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että nykyisin sovellettavan prejudikaattiperusteen puuttuessa ennakkoratkaisu voitaisiin antaa myös, jos siihen on muu erityisen painava syy.

Korkotulon lähdeverotusta koskevat ennakkoratkaisua koskevat asiat ehdotetaan säilytettäväksi keskusverolautakunnan toimivallassa. Samalla keskusverolautakunnan toimivaltalta ehdotetaan laajennettavaksi rajoitetusti verovelvollisten lähdeverotukseen.

Ennakkoperintää koskevissa asioissa toimivaltalta ehdotetaan siirrettäväksi yksinomaan lääninverovirastolle. Myös leimaverotusta koskevat ennakkoratkaisut ehdotetaan siirrettäväksi lääninverovirastoihin. Lisäksi myös kiinteistövero- tusta koskevissa asioissa toimivaltalta ehdotetaan siirrettäväksi lääninverovirastoille.

Valtion valitusoikeus ennakkotietoa koskevissa asioissa jakaantuu nykyisin osin kahdelle eri viranomaiselle. Käytännön yhtenäistämiseksi hallitus ehdottaa, että muutoksenhakuoikeus olisi aina samalla elimellä. Verotuksen asiamies-

järjestelmän kehityslinjojen mukaisesti ehdotetaan, että oikeus hakea muutosta keskusverolautakunnan päätökseen siirrettäisiin verohallitukselta lääninverovirastotasolle. Asioiden keskittämiseksi ehdotetaan lisäksi, että muutoksenhakuoikeus keskitettäisiin Uudenmaan lääninveroviraston määräämille veroasiamiehille.

Verohallitukselle jäisi myös ehdotuksen mukaan edelleen oikeus hakea muutosta keskusverolautakunnan päätökseen verohallintolain 6 §:n mukaisesti. Mahdollisuus on tarpeen sellaisten poikkeuksellisten tilanteiden varalta, joissa veroasiamies ei jostain erityisestä syystä käytä tai voi käyttää muutoksenhakuoikeuttaan.

Koska keskusverolautakunnan luonne oikeusharkintaa harjoittavana, yksittäistapauksia ratkaisevana asiantuntijaelimenä korostuu, ehdotetaan säädettäväksi, että keskusverolautakunnan jäsenten tulisi olla veroasioihin hyvin perehtyneitä ja heidän tulisi edustaa verotuksen monipuolista tuntemusta. Lautakunnassa tulisi olla verohallinnon, veronsaajien ja verovelvollisten edustus. Hallituksen esityksen mukaan ei voida pitää perusteltuna, että keskusverolautakunnan jäsenten nimitysvalta säilyisi edelleen korkeimmalla poliittisella tasolla. Tämän vuoksi ehdotetaan nimitysvalta siirrettäväksi valtioneuvostolta valtiovarainministeriölle.

Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisumenettelyä koskevat säännökset ehdotetaan koottavaksi lakiin keskusverolautakunnasta. Uudistus merkitsee myös muutoksia useisiin muihin nykyisiin lakeihin.

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan vuoden 1997 alusta. Lakien tullessa voimaan keskusverolautakunnassa vireillä olevat hakemukset käsiteltäisiin keskusverolautakunnasta annettavaksi ehdotetun uuden lain mukaisessa järjestyksessä. Vireillä olevat hakemukset, joiden ratkaiseminen lain tultua voimaan ei enää kuuluisi keskusverolautakunnan toimivaltaan, siirrettäisiin lääninveroviraston ratkaistaviksi. Ennakkoratkaisun antamiselle nyt asetettuja korotettuja vaatimuksia ei ehdotuksen mukaan sovellettaisi taannehtivasti vireillä oleviin asioihin.

Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä seuraavin muutoksin.

1. Laki keskusverolautakunnasta

2 §. Verotusmenettelystä annetun lain 85 §:n 1 momentin mukaan keskusverolautakunnan puheenjohtajan ja muut jäsenet varamiehineen määrää nykyisin valtioneuvosto. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteita sille, että nykyisestä käytännöstä luovuttaisiin ja jäsenten nimittäminen siirrettäisiin ehdotetulla tavalla valtiovarainministeriölle. Valiokunta korostaa keskusverolautakunnan luonnetta oikeusharkintaa harjoittavana puolueettomana asiantuntijaelimenä. Valiokunta toteaa, että kokoonpanosta päätettäessä tulisi pyrkiä turvaamaan mahdollisimman hyvin kokoonpanon monipuolisuus. Valiokunnan mielestä tämä turvataan parhaiten sillä, että puheenjohtajan ja jäsenten määrääminen säilyy edelleen valtioneuvostolla. Valiokunta ehdottaa, että 2 §:n 1 ja 2 momenttiin tehdään sanottu muutos.

3 §. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan keskusverolautakunta olisi nykyiseen tapaan päätösvaltainen, kun läsnä on puheenjohtajan lisäksi viisi jäsentä. Tästä poiketen ehdotetun lakitekstin mukaan riittäisi päätösvaltaisuuteen puheenjohtajan lisäksi neljä jäsentä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen tarkoituksena ei ole ollut muuttaa nykyistä päätösvaltaisuusrajaa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että 3 §:n 1 momentti muutettaisiin vastaamaan voimassa olevaa lakia.

5 §. Säännösehdotuksen mukaan ennakkoratkaisu voidaan antaa, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai verotuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saada asia ratkaistuksi taikka siihen on muu erityisen painava syy. Valiokunta korostaa, että harkittaessa, onko olemassa lainkohdassa tarkoitettu muu erityisen painava syy, on otettava huomioon, mitä taloudellisia vaikutuksia ratkaisulla voi olla hakijan subjektiiviset olosuhteet huomioon ottaen. Jos siis perusteen katsotaan olevan olemassa hakijan kannalta arvosteltuna, tulisi ennakkoratkaisu antaa, vaikkei asialla olisiakaan yleistä merkitystä.

7 §. Ehdotetun 7 §:n 4 momentin mukaan keskusverolautakunnan päätökseen, jolla on päätetty olla antamatta ennakkoratkaisua tai jolla asia on päätetty jättää tutkimatta, ei saa hakea muutosta. Jälkimmäiseltä osaltaan ehdotus poikkeaa nykyisestä sääntelystä sekä yleisesti hallintoasioissa että muissa veroasioissa. Hallituksen esityksessä ei ole esitetty perusteluja tällaiselle poikkeamalle yleisestä sääntelystä. Valiokunta eh-

dottaa, että 4 momentin sisältämän säännösehdoituksen jälkimmäinen osa poistetaan. Valiokunnan ehdotus parantaa tältä osin verovelvollisen oikeusturvaa.

10 §. Käsitteltävänä oleva lakiehdotus merkitsee muutoksia keskusverolautakunnan tehtäviin ja sisältää uudella tavalla muotoillut säännökset keskusverolautakunnan kokoonpanosta. Valiokunta katsoo kuitenkin, että nykyisen lautakunnan tulee uuden lain säätämisestä huolimatta tuomioistuimen kaltaisena elimenä jatkaa toimikautensa loppuun. Sen vuoksi ehdotetaan säädettäväksi tämän mahdollistava siirtymäsäännös, jonka mukaan nykyinen lautakunta jatkaa toimikautensa päättymiseen asti.

2. Laki verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta

85 §. Säännösehdoituksen 4 momentin mukaan lääninveroviraston on, ennen kuin ennakkopäätös annetaan hakijalle tiedoksi, hankittava veroasiamieheltä ilmoitus siitä, käyttääkö hän oikeuttaan hakea muutosta verotukseen, joka on toimitettu ennakkotiedossa tarkoitetulla tavalla. Valiokunta toteaa, että koko ennakkopäätösjärjestelmä on olemassa verovelvollisen aseman ja oikeusturvan parantamiseksi. Tämän vuoksi on tärkeää, että verovelvollisella on mahdollisuus arvioida tilannetta mahdollisimman perusteellisesti. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, että veroasiamiehen tulisi ilmoituksessaan ilmoittaa yksilöity peruste, jolla hän aikoo käyttää oikeuttaan hakea muutosta.

7. Laki kiinteistöverolain muuttamisesta

26 §. Valiokunta ehdottaa 3 momenttia muutettavaksi siten, että veronsaajan puolesta ennakkoratkaisusta voisivat valittaa samat tahot, joilla on muutoksenhakuoikeus muistakin lääninveroviraston kiinteistöveroa koskevista päätöksistä. Valitusoikeus olisi siten myös kiinteistön sijaintikunnalla, ja veroasiamiehelle kuuluvaa valitusoi-

keutta käyttäisi kiinteistön sijaintikunnan määräämä veroasiamies.

Keskusverolautakunnasta annettavan lain 1 §:n mukaan keskusverolautakunta voi antaa verotusta koskevia ennakkoratkaisuja siten kuin keskusverolautakunnasta annettavassa laissa ja muissa verotusta koskevissa laeissa säädetään. Valiokunta korostaa, että sekä keskusverolautakunnan antamaa ennakkoratkaisua että muuta ennakkollista ratkaisemista koskevat säännökset tulee sisällyttää myös tulevaisuudessa säädettäviin uusiin verolakeihin.

Verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta annettavan lain 85 §:n 1 momentin mukaan lääninverovirasto voi antaa tiedon siitä, kuinka lääninverovirasto tulee hakemuksessa tarkoitettussa asiassa verotusta toimitettaessa menettelemään. Tarkoituksena on, että ennakkollinen ratkaisu voi koskea mitä tahansa verotukseen vaikuttavaa seikkaa. Samaa tarkoittava säännös on esim. perintö- ja lahjaverolain muuttamista koskevassa sanotun lain 39 a §:n 1 momentissa ilmaistu sanoin ”perintö- ja lahjaveroa koskevan ennakkoratkaisun”. Tarkoituksena on, että myös perintö- ja lahjaverotuksessa ennakkollinen ratkaisu voi koskea kaikkia verotukseen vaikuttavia seikkoja.

Valiokunta toteaa, että arvonlisäveron ja työnantajamaksusuoritusten osalta verovelvollinen toimii veronsaajien puolesta veron kantajana. Ottaen lisäksi huomioon arvonlisäverolain tulkinnanvaraisuus tulisi valtiovarainministeriön harkita keskusverolautakunnan näistä asioista antamien ennakkoratkaisujen maksujen kohtuullistamista.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että 2.—6. ja 8.—13. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina sekä 1. ja 7. lakiehdotus näin kuuluvina:

1.

Laki**keskusverolautakunnasta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Kokoonpano

Keskusverolautakunnassa on puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä, jotka varamiehi-
neen *valtioneuvosto* määrää viisivuotiskausittain.
Valtioneuvosto määrää yhden jäsenistä toimi-
maan varapuheenjohtajana.

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

3 §

Päätöksenteko

Keskusverolautakunta on päätösvaltainen,
kun läsnä on puheenjohtajan tai puheenjohtaja-
na toimivan varapuheenjohtajan lisäksi vähin-
tään viisi muuta jäsentä.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

4—6 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

7 §

Muutoksenhaku

(1—3) mom. kuten hallituksen esityksessä)

Keskusverolautakunnan päätökseen, jolla on
päätetty olla antamatta ennakkoratkaisua
(*poist.*), ei saa hakea muutosta valittamalla.

8 ja 9 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

10 §

Voimaantulo

(1 ja 2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

*Tämän lain voimaan tullessa keskusverolauta-
kunnan puheenjohtajana, varapuheenjohtajana,
jäsenenä ja varajäsenenä olevat henkilöt pysyvät
tehtävissään toimikautensa loppuun. (Uusi)*

7.

Laki**kiinteistöverolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 20 päivänä heinäkuuta 1992 annetun kiinteistöverolain (654/92) 21 ja 27 §, sellaisina
kuin ne ovat 18 päivänä joulukuuta 1995 annetussa laissa (1560/95), sekä
lisätään 26 §:ään uusi 3 ja 4 momentti seuraavasti:

21 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

26 §

*Muutoksenhaku lääninveroviraston ja verotuksen
oikaisulautakunnan päätökseen*

länininoikeuteen, jonka tuomiopiirissä ennakkor-
ratkaisu on tehty. Valitusoikeus on ennakkorat-
kaisun hakijalla, *kiinteistön sijaintikunnan
määräämällä* veroasiamiehellä ja tällä kunnalla.
Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa län-
ninverovirastoon. Valitus on tehtävä 30 päivän
kuluessa ennakkoratkaisun tiedoksisaannista.
Veroasiamiehen määräaika lasketaan päätöksen
tekemisestä.

(4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 21 §:ssä tarkoitettuun ennakkoratkai-
suun haetaan muutosta valittamalla sen länin

27 §
(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös
(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Mauri Pekkarinen /kesk, jäsenet Ulla Anttila /vihr, Bjarne Kallis /skl, Reijo Laitinen /sd, Markku Lehtosaari /kesk, Håkan Malm /r, Mats Nyby /sd, Virpa Puisto /sd, Maija Rask /sd, Anssi Rauramo /kok,

Jukka Roos /sd, Kimmo Sasi /kok, Oiva Savela /kok, Martti Tiuri /kok, Marja-Liisa Tykkyläinen /sd ja Jukka Vihriälä /kesk sekä varajäsenet Pekka Leppänen /vas, Raimo Liikkanen /kesk, Matti Saarinen /sd ja Kari Uotila /vas.
