

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 2 a luvun 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia siten, että päiväsakon rahamäärän laskemisen perusteena käytettävästä verotuksesta säädettäisiin rikoslain sijaan valtioneuvoston asetuksella. Esityksen tavoitteena on estää päiväsakon rahamäärän pohjana olevan verovuoden sattumanvarainen vaihtelu, joka muutoin aiheutuisi muutoksista verotusmenettelystä annetussa laissa ja tulevassa verotuskäytännössä. Tarkoituksena on antaa myöhemmin valtioneuvoston asetus, jonka mukaan kuukausitulon laskemisen perusteena oleva verovuosi määräytyisi kaikille yhdenvertaisesti.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kesäkuussa 2019.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Rikoslain (39/1889) 2 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan päiväsakon rahamäärä on vahvistettava niin, että se on kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden. Säännöksen 2 momentin mukaan kohtuullisena päiväsakon rahamääränä on pidettävä yhtä kuudeskymmenesosaa sakotettavan keskimääräisestä nettokuukausitulosta,

Kuukausitulon laskemisen ensisijaisena perusteena ovat sakotettavan viimeksi toimitetun verotuksen mukaiset tulot (3 mom.). Perusteluista ilmenee, että sakotettavan maksukyvyllä viitataan nimenomaan pitkän ajan maksukykyyn. Perusteena ovat verotuksessa vahvistettavat vuositulot, jolloin keskimääräiseen kuukausituloon vaikuttavat muun muassa lomarahat (ks. HE 74/1998 vp, s. 34). Perusteluissa todetaan, että vaikka verotustiedot saattavat sakkoa määrittäessä olla jopa kaksi vuotta vanhoja, viimeksi toimitetussa verotuksessa ilmenevä tulotaso osoittaa kuitenkin suhteellisen luotettavasti sakotettavan pitkänajan keskimääräistä maksukykyä.

Jos sakotettavan tuloja ei voida luotettavasti selvittää verotustiedoista tai ne ovat olennaisesti muuttuneet viimeksi toimitetun verotuksen jälkeen, ne voidaan arvioida muun saatavan selvit-tyksen perusteella (3 mom. toinen virke).

Verotuksen päättymisen ajankohdasta säädetään verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 49 §:ssä. Säännöksen mukaan verotus päättyy verotuspäätökseen merkittynä päivänä (1 mom.). Muun verovelvollisen kuin yhteisön ja yhteisyyden verotus päättyy kuitenkin viimeistään verovuoden päättymistä seuraavan kalenterivuoden lokakuun lopussa (5 mom.).

Verovuoteen 2017 saakka verovelvollisen verotus on päättynyt Verohallinnon määräämänä aikana, kuitenkin viimeistään verovuotta seuraavan kalenterivuoden lokakuun loppuun mennessä. Kaikkien luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien verotus on tähän asti päättynyt samanaikaisesti verovuotta seuraavan vuoden lokakuun viimeisenä päivänä. Verotuksen toimit-

tamista koskevia verotusmenettelystä annetun lain säännöksiä on uudistettu 1.5.2018 voimaan tulleella lailla 15/2018. Verovuodesta 2018 lähtien verotus päättyy verovelvolliskohtaisesti verotuspäätökseen merkittynä päivänä. Tarkoituksena on, että verovelvollisen verotus päättyisi mahdollisimman pian sen jälkeen, kun veroilmoituksen antamiselle säädetty määräaika on päättynyt ja hänen verotustietonsa on käsitelty. Verotuspäätös olisi kuitenkin tehtävä viimeistään verovuotta seuraavan kalenterivuoden lokakuun loppuun mennessä.

Muutoksen johdosta verovelvollisten verotus voi päättyä eri aikaan. Verotus voisi päättyä nykyistä aikaisemmin esimerkiksi niillä palkan- tai eläkkeensaajilla, joiden verotuksen toimittaminen ei edellytä tulo- ja vähennystietojen tarkempaa valvontaa. Verohallinnon arvion mukaan noin 85 prosentilla luonnollisista henkilöistä ja kuolinpesistä verotuksen arvioidaan päättyvän jo verovuotta seuraavan vuoden kesäkuussa.

Verovelvollisen verotuksen päätyttyä verotusta voidaan muuttaa hänen hyväkseen tai vahingokseen kolmen vuoden ajan verovuoden päättymisestä lukien. Verotuksen muutos voi perustua verovelvollisen muutoksenhakuun tai tapahtua Verohallinnon aloitteesta. Verovuodesta 2018 lähtien verovelvollisten oikaisuvaatimukset, joissa vaaditaan uusia vähennyksiä tai ilmoitetaan verotustietoja, joita ei ole käsitelty toimitetussa verotuksessa, käsitellään täydentävää verotuspäätöstä koskevassa menettelyssä. Yleensä on kysymys vähennyksistä, jotka verovelvollinen on unohtanut ilmoittaa veroilmoituksessa. Verovelvollisen ilmoittamia uusia tietoja käsiteltäisiin vastaavalla tavalla kuin verotusta toimitettaessa ja Verohallinto tekisi niiden osalta verovuoden toimitettua verotusta täydentävän verotuspäätöksen. Luonnolliset henkilöt ja kuolinpesät ovat tehneet vuosittain noin 60 000 oikaisuvaatimusta, joista yli puolessa on ollut kysymys uusista tiedoista. Oikaisuvaatimuksista suurin osa tehdään käytännössä pian verotuksen päättymisen jälkeen. Myös merkittävä osa täydentävistä verotuspäätöksistä tultaneen tekemään muutaman kuukauden kuluessa verotuksen päättymisen jälkeen.

Verotuksen päättymisajankohtaa koskeva muutos aiheuttaa sen, että nykyisen rikoslain mukaan esimerkiksi syyskuussa 2019 määrättäviä päiväsakon rahamääriä laskettaessa tulojen perusteeksi tulisi joko jo vuonna 2019 päättynyt verotus, tai vuonna 2018 päättynyt verotus, riippuen siitä mihin aikaan sakotettavan henkilön verotuksen päättymispäivä vuonna 2019 osuu.

Sakkojen määräytymisen kannalta on ongelmallista, jos joidenkin sakotettavien osalta huomioon otetaan lähtökohtaisesti uudempi verotus kuin muiden sakotettavien osalta, tai jos huomioon otettava verotus määräytyy sakotuksen kannalta mielivaltaisesti. Yhdenvertaisuusperiaate huomioon ottaen tulisi pyrkiä siihen, että kaikkien ihmisten päiväsakkojen perusteena oleva kuukausitulo laskettaisiin yhtä tuoreiden verotustietojen perusteella.

Tämän vuoksi rikoslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että viittaus viimeksi toimitettuun verotukseen poistettaisiin *rikoslain 2 a luvun 2 §:n 3 momentista* ja pykälän *5 momenttiin* sisällytettäisiin sen sijaan asetuksenantovaltuus päiväsakon rahamäärän perusteena käytettävästä verotuksesta. Asetuksenantovaltuus annettaisiin valtioneuvostolle.

Tarkoituksena on antaa valtioneuvoston asetus päiväsakon rahamäärästä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta. Asetuksessa päiväsakon rahamäärän perusteena käytettäväksi verotukseksi määrättäisiin viimeisin verotus, joka on päättynyt edellisen lokakuun lopussa tai sitä ennen, verotukseen mainitun lokakuun loppuun mennessä tehtyine muutoksineen. Tällöin nykyinen käytäntö, jonka mukaan päiväsakon rahamäärää laskettaessa perusteena käytetään edellisen lokakuun loppuun mennessä päättynyttä verotusta, säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan. Edellisellä lokakuulla tarkoitettaisiin sakon määräämisen ajankohdasta riippuen joko saman tai edeltävän kalenterivuoden lokakuuta. Määrättäessä sakko 1.11.—31.12. olisi perusta-

na saman kalenterivuoden aikana päättynyt verotus, joka koskisi edellistä kalenterivuotta. Määrättäessä sakko 1.1.—31.10. otettaisiin perustaksi edellisenä kalenterivuonna päättynyt verotus, joka koskisi tätä edeltävää kalenterivuotta.

Nykykäytännöstä poiketen päiväsakon rahamäärän laskentaperusteissa otettaisiin huomioon myös ne muutokset, jotka verovelvollisen verotukseen on tehty verotuksen päättymisen ja lokakuun lopun välisenä aikana. Jos toimitetussa verotuksessa vahvistettua verotettavaa tuloa olisi alennettu esimerkiksi uusien vähennysvaatimusten johdosta tehdyllä verotuspäätöksellä, joka olisi tehty ennen lokakuun loppua, päiväsakon rahamäärää laskettaessa käytettäisiin perusteena täydentävän verotuspäätöksen mukaista tuloa. Vastaavasti jos verovelvollisen verotettuihin tuloihin olisi lokakuun loppuun mennessä tehdyllä verotuksen oikaisupäätöksellä lisätty toimitetussa verotuksessa verottamatta jääneitä tuloja, päiväsakon rahamäärää laskettaessa käytettäisiin perusteena verotuksen oikaisupäätöksen mukaista verovuoden tuloa. Muutoksen tarkoituksena on, että sakotuksen perusteena olevat verotuksessa todetut tulot voitaisiin ottaa huomioon mahdollisimman oikean määräisenä. Verohallinto poimisi verotustietokannasta lokakuun lopussa voimassaolevat verovuoden verotustiedot ja luovuttaisi näitä tietoja päiväsakon määräämistä varten muun muassa tuomioistuimille. On mahdollista, että verovuoden verotusta muutetaan myös tietojen luovuttamisen jälkeen. Sakotettava voisi tällaisessa tapauksessa itse esittää selvitystä sakon määrään vaikuttavasta verotuksen muutoksesta.

Verotusta on tarkoitus lähivuosina kehittää entistä reaaliaikaisemmaksi. Vireillä on muun muassa tulorekisterin käyttöönotto ja sähköisen asioinnin lisääminen (ks. kehityksestä HE 97/2017 vp). Verohallinto on suunnitellut vuosina 2021—2023 ns. reaaliaikaisen rajapinnan toteuttamista sakkolaskurissa. Hankkeen toteutuminen riippuu rahoituksesta, ja sen tarkoituksena on mahdollistaa reaaliaikaisten verotustietojen siirto sakkolaskuriin, jolloin sakkoa määrättäessä käytössä olisivat aina henkilön reaaliaikaiset verotustiedot. Myös tällöin voitaisiin kuukausitulon laskemisen perustana käytettävästä verotuksesta säätää valtioneuvoston asetuksella. Päiväsakkojärjestelmän tarkoituksen eli sakotettavan maksukyvyyn huomioinnin valossa on perusteltua, että arviointi perustuu lähtökohtaisesti mahdollisimman tuoreisiin tietoihin. Järjestelmän tulee kuitenkin kohdella sakotettavia yhdenvertaisesti.

2 Esityksen vaikutukset

Esityksen tarkoitus on mahdollistaa nykyisen käytännön jatkuminen, jossa päiväsakon rahamäärän ensisijaisena perusteena käytetään edellisen lokakuun lopussa saatuja verotustietoja. Näin varmistetaan sakotettavien yhdenmukainen kohtelu päiväsakon rahamääriä laskettaessa. Esityksellä ei ole tähän asti voimassa olleeseen käytäntöön verrattuna taloudellisia tai yhteiskunnallisia vaikutuksia taikka vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

3 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä. Esityksestä on pyydetty valtiovarainministeriön, Verohallinnon, ja Poliisihallituksen lausunto. Lausuntoaika oli tavanomaista lyhyempi, koska esitys on kiireellinen.

Kaikki pyydettyt tahot toimittivat lausunnon määräajassa. Lausunnoissa pidettiin muutosta kannatettavana. Verohallinnon lausunnossa esitettiin tarkennusta esityksen perusteluihin. Nämä kommentit on otettu huomioon esityksessä. Poliisihallituksen ja Verohallinnon lausunnoissa otettiin kantaa myös päiväsakon rahamäärästä annettuun asetukseen. Annettavasta asetuksesta on tarkoitus järjestää tavanomaisen lainvalmisteluprosessin mukaisesti erillinen lausuntokierros keväällä 2019.

4 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 2 a ja 9 luvun muuttamisesta sekä pysäköinninvalvonnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta (HE 1/2016 vp), jossa ehdotetaan myös muutettavaksi rikoslain 2 a luvun 2 §:ää. Muutokset on sovittava yhteen sen esityksen eduskuntakäsittelyssä, joka hyväksytään myöhemmin.

5 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2019. Tällöin sitä voitaisiin soveltaa vuonna 2019 päättyvien verotusten osalta.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännöksen perinteistä ydinaluetta on vaatimus yhdenvertaisuudesta lain soveltamisessa. Esityksen tavoitteena on huolehtia sakotettavien yhdenvertaisesta kohtelusta niin, että verotuksen ajoittumiseen liittyvät hallinnolliset ratkaisut eivät mielivaltaisesti vaikuta päiväsakon rahamäärään. Sääntelyllä varmistetaan siten tältä osin yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen.

Perustuslain 8 §:ään sisältyvään rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluu vaatimus rikoksista seuraavien rangaistusten määrittämisestä laissa (ks. PeVL 9/2016 vp s. 3 viitteen). Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Päiväsakon rahamäärä määriteltäisiin edelleen täsmällisesti lain tasolla ja kuukausitulon laskemista koskeva perussäännös sisältyisi lakiin (rikoslain 2 a luvun 2 §:n 2 momentti). Lakiin lisättäisiin täsmällinen ja tarkkarajainen valtuussäännös (5 mom.), joka ohjaisi ennen kaikkea viranomaisten toimintaa sakon määräämisessä. Kysymystä perustana olevan verotuspäätöksen tarkasta ajankohdasta voidaan pitää verrattain teknisluonteisena, joten sääntely soveltuu rikoslakia paremmin asetuksen tasolle.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus.

Lakiehdotus

Laki

rikoslain 2 a luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 2 a luvun 2 §:n 3 ja 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 808/2007, seuraavasti:

2 a luku

Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta

2 §

Päiväsakon rahamäärä

Kuukausitulon laskemisen ensisijaisena perusteena ovat sakotettavan verotuksen mukaiset tulot. Jos sakotettavan tuloja ei voida luotettavasti selvittää verotustiedoista tai ne ovat olennaisesti muuttuneet verotuksen jälkeen, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin kuukausitulon laskemisen perusteena käytettävästä verotuksesta, keskimääräisen kuukausitulon laskemisesta, päiväsakon rahamäärän pyöristämisestä, peruskulutusvähennyksen suuruudesta, elatusvelvollisuuden huomioon ottamisesta sekä päiväsakon vähimmästä rahamäärästä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeusministeri Antti Häkkänen

*Liitteet
Rinnakkaisteksti*

Laki

rikoslain 2 a luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 2 a luvun 2 §:n 3 ja 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 808/2007, seuraavasti:

2 a luku

Sakosta, muuntorangaistuksesta ja rikesakosta

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

Päiväsakon rahamäärä

Päiväsakon rahamäärä

Kuukausitulon laskemisen ensisijaisena perusteena ovat sakotettavan *viimeksi toimitetun* verotuksen mukaiset tulot. Jos sakotettavan tuloja ei voida luotettavasti selvittää verotustiedoista tai ne ovat olennaisesti muuttuneet *viimeksi toimitetun* verotuksen jälkeen, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Kuukausitulon laskemisen ensisijaisena perusteena ovat sakotettavan verotuksen mukaiset tulot. Jos sakotettavan tuloja ei voida luotettavasti selvittää verotustiedoista tai ne ovat olennaisesti muuttuneet verotuksen jälkeen, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin keskimääräisen kuukausitulon laskemisesta, päiväsakon rahamäärän pyöristämisestä, peruskulutusvähennyksen suuruudesta, elatusvelvollisuuden huomioon ottamisesta sekä päiväsakon vähimmästä rahamäärästä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin *kuukausitulon laskemisen perusteena käytettävästä verotuksesta*, keskimääräisen kuukausitulon laskemisesta, päiväsakon rahamäärän pyöristämisestä, peruskulutusvähennyksen suuruudesta, elatusvelvollisuuden huomioon ottamisesta sekä päiväsakon vähimmästä rahamäärästä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Asetusluonnos

Valtioneuvoston asetus

päiväsakon rahamäärästä annetun asetuksen muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti

lisätään päiväsakon rahamäärästä annettuun asetukseen (609/1999) uusi 1 a § seuraavasti:

1 a §

Kuukausitulon laskemisen perusteena käytettävä verotus

Kuukausitulon laskemisen ensisijaisena perusteena on viimeisin verotus, joka on päättynyt edellisen lokakuun lopussa tai sitä ennen, siihen mainitun lokakuun loppuun mennessä tehtyne muutoksineen.

Tämä asetus tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__.