

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2008 vp

Hallituksen esitys laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2007 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta (HE 148/2007 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 5/2008 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Panu Pykönen, valtiovarainministeriö
- hallintoneuvos Esa Aalto, korkein hallinto-oikeus

- hallinto-oikeustuomari Matti Anttila, Helsingin hallinto-oikeus
- erityisasiantuntija Timo Rabinä, Verohallitus
- johtaja Timo Sipilä, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- johtaja Martti Kallio, Suomen Kuntaliitto
- veroasiantuntija Leena Romppainen, Suomen Yrittäjät ry
- johtava lakimies Juha Koponen, Veronmaksajain Keskusliitto.

Kirjallisen lausunnon ovat asiassa antaneet

- Elinkeinoelämän keskusliitto
- Kansaneläkelaitos
- Keskuskauppakamari
- Kirkkohallitus
- Kirkollishallitus
- oikeusministeriö
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- valtiovarainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan verohallinnon organisaatiota uudistettavaksi siten, että Verohallituksesta ja yhdeksästä verovirastosta muodostettaisiin valtiovarainministeriön alainen Verohallintoministeriön viranomaisena, jonka virka-alueena oli-

si koko maa. Ehdotus toteutettaisiin säätämällä uusi laki Verohallinnosta.

Verohallinnon yksiköiden lukumäärästä, nimistä, toimialueista ja pääasiallisista tehtävistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Verohallintoa johtaisi pääjohtaja. Verohallinnon sisäisestä organisaatiosta ja työnjaosta määrättäisiin Verohallinnon tai sen yksikön työjärjestyksessä. Verohallinnon työjärjestys julkais-taisiin säädöskokoelmassa.

Esityksessä ehdotetaan myös, että veronsaa-jien oikeudenvallvonta säädettäisiin Verohallin-non tehtäväksi, mutta kunnalla, seurakunnalla ja Kansaneläkelaitoksella säilyisi itsenäinen muu-toksenhakuoikeus. Veronsaajien oikeudenvallvonnan tehtävät koottaisiin hoidettavaksi valta-kunnallisesti yhdessä Verohallinnon yksikössä, Veronsaajien oikeudenvallvontayksikössä. Vero-valitusta koskevia menettelysäännöksiä muutet-taisiin niin, että menettelyssä korostuisi virallis-periaate ja hallinto-oikeuden prosessinjohto ny-kylistä selkeämmin.

Verotusta koskeviin eri lakeihin sisältyviä ve-roviranomaisen toimivaltaa ja tehtäväjakoa kos-kevia säännöksiä muutettaisiin tässä vaiheessa vain veronkantoon, perintään ja tilittämiseen liittyviltä osiltaan. Muissa verolaeissa säädetty-jä toimivaltaa koskevia säännöksiä ei tässä vai-heessa muutettaisi. Verohallituksen ja vero-virastojen toimivalta ja tehtäväjako säilyisivät siten ennallaan veronkantoon, perintään ja tilit-tämiseen liittyviä tehtäviä lukuun ottamatta. Ehdotus mahdollistaisi sen, että veronkantoon, perintään ja tilittämiseen liittyvät tehtävät koot-taisiin valtakunnallisesti yhdessä Verohallinnon yksikössä hoidettavaksi.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan touko-kuun alusta 2008. Muutoksenhakumenettelyyn liittyvät muutokset tulisivat kuitenkin voimaan vuoden 2009 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymis-tä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallituksen esityksessä on kysymys verohal-lintoa koskevan sääntelyn kehittämisestä niin, että verohallinto voisi suoriutua vastaisuudessa entistä paremmin sille asetetuista tehtävistä. Tältä kannalta keskeisin ehdotus koskee vero-hallinnon hallintorakenteen muuttamista nykyi-sestä kaksiportaisesta yhdeksi, Verohallinto-nimiseksi viranomaiseksi, jonka virka-alueena oli-si koko maa. Nyt käsiteltävänä olevassa esityk-sessä luotaisiin lainsäädännöllinen perusta täl-laiselle yhden viraston rakenteelle, mutta eri ve-rolaeissa olevat, verotuksen toimittamista kos-kevat varsinaiset säännökset muutettaisiin vasta uudistuksen toisessa vaiheessa, noin vuonna 2010.

Esitykseen sisältyvä toinen merkittävä hallin-nollinen uudistus koskee veronsaajien edunvallvonnan uudelleenorganisointia. Tarkoitus on en-sinnäkin, että veronsaajien oikeudenvallvonta säädetään nimenomaisesti Verohallinnon tehtä-väksi. Lisäksi nykyinen, monessa suhteessa ha-janainen ja epätasainen veroasiamiesjärjestelmä

kootaan omaan yksikköönsä, jonka tehtävänä on vastata veronsaajien oikeudenvallvonnasta ja muusta puhevallan käytöstä. Tehtävää varten on tarkoitus perustaa Veronsaajien oikeudenvallvontayksikkö, joka olisi siis osa Verohallinto-vi-ranomasta mutta toimissaan täysin itsenäinen.

Esityksen sisältämä kolmas aihealue on edel-lisiä suppeampi ja koskee valitusmenettelyn tar-kentamista Verohallinnon ja hallinto-oikeuden kesken. Tarkoitus on, että hallinto-oikeudet joh-taisivat verovalituksia koskevaa muutoksenha-kua vastaisuudessa alusta asti, kuten hallinnolli-nessa muutoksenhaussa noudatettava ns. virallis-periaate edellyttää. Käytännössä tämä tarkoittai-si sitä, että hallinto-oikeudet vastaisivat jatkos-sa verovalituksia koskevasta kuulemismenette-lystä verohallinnon sijasta. Muutos koskisi tässä vaiheessa vain niitä verolajeja, joissa ensimmäi-senä muutoksenhakuelimenä toimii verotuksen oikaisulautakunta tai joissa on muutoin ensias-teena pakollinen oikaisumenettely.

Hallituksen esitys on jatkoa viime ja tällä vuosikymmenellä toimeenpannuille useille eri uudistuksille, joilla on pyritty kehittämään vero-hallinnon rakennetta ja verotusmenettelyä. Hal-

lituksen esityksen perusteluissa on viitattu tältä osin vuoden 1993 uudistukseen, jolla siirryttiin nykyiseen kaksiportaiseen hallintorakenteeseen. Lisäksi on viitattu verotusmenettelyn kehittämisen kannalta keskeisiin esityksiin HE 57/2004 vp, HE 91/2005 vp sekä HE 189/2006 vp, joilla kaikilla on luotu edellytyksiä toimittaa verotus niin verovelvollisten kuin veronsaajien näkökulmasta joustavasti ja tehokkaasti.

Nyt käsiteltävä esitys on myös osa laajempaa verotusmenettelyn ja verohallinnon uudistamiseen tähtäävää lainsäädäntöhanketta, kuten edellä on todettu. Sillä pyritään etsimään joustavia ratkaisuja niihin muutospaineluihin, joita aiheuttaa väestön ja yritystoiminnan yhä voimakkaammasta keskittymisestä eteläiseen Suomeen ja muualla maassa oleviin kasvukeskuksiin. Lisäksi sillä pyritään vastaamaan julkisen hallinnon tuottavuutta tavoitteleviin kehittämislinjauksiin.

Vaikka hallituksen esitys on verohallinnon toiminnan kannalta merkittävä, sillä ei ole välittömiä vaikutuksia kansalaisten tai yritysten asemaan. Vaikutukset näkyisivät välillisesti, kun sääntely antaisi mahdollisuuden järjestää verohallinnon työt ja tehtävät maantieteellisistä virka-alueista riippumatta mm. asiantuntemuksen, palvelukyvyyn ja tuloksellisuuden kannalta mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Se on esittänyt arvioinnissaan kuitenkin eräitä tarkennuksia verohallintoa koskevaan 1. lakiehdotukseen.

Esityksen perusratkaisu. Tarkennusehdotukset eivät koske miltään osin esityksen perusratkaisua, yksitasoisen, virka-alueeltaan koko maan kattavan viranomaisorganisaation luomista (1—4 §). Vaikka valiokunta on huomauttanut tältä osin verohallinnon järjestämistä koskevan sääntelyn yleisyydestä, ehdotus täyttää sen mielestä perustuslain 119 §:n 1 ja 2 momentin vaatimukset lailla säätämisestä. Valiokunta on todennut lisäksi nimenomaisesti, että perustuslain 119 §:n varsin yleisellä säännöksellä on ollut tarkoitus

tehdä mahdolliseksi se, että valtionhallintoa voidaan kehittää joustavasti. Säännökset ovat myös kielellisten oikeuksien kannalta asianmukaiset.

Valiokunta katsoo niin ikään, että valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja voidaan tehdä myös yksittäisin hallintopäätöksin eikä siis vain säädösmuodossa. Se on viitannut tältä osin perustuslain 119 §:n 2 momenttiin ja sitä koskevaan soveltamiskäytäntöön. Verohallinnon alueellisten ja paikallisten päätoimipaikkojen sijainnista voidaan siten määrätä valtakunnallisen viraston työjärjestyksessä perustuslain estämättä. Tähän liittyvää lakiehdotuksen 5 §:n 1 ja 2 momenttia on kuitenkin syytä tarkentaa mm. osittaisen sanonnallisen päällekkäisyyden poistamiseksi.

Verotustehtävien siirto. Hallituksen esityksen keskeisten ehdotusten kannalta merkittävä on myös valiokunnan kannanotto verotustehtävien siirrosta (24 §). Perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta näet ei ole merkitystä sillä, missä verovelvollisen asia käsitellään. Kanta perustuu siihen, että kaikki verovirastot ja verotuksen oikaisulautakunnat noudattavat samoja yleishallinto-oikeudellisia säädöksiä sekä samaa aineellista verolainsäädäntöä. Siten pyrkimys esimerkiksi eri verovirastojen töiden tasaiseen jakautumiseen on myös omiaan edistämään verovelvollisen asian joutuisaa käsittelyä ja näin myötävaikuttamaan perustuslain 21 §:n mukaisen velvoitteiden toteutumiseen.

Vaikka valiokunta on pitänyt tehtävien siirtoa koskevaa säännöstä hyväksyttävänä ja sisällöllisesti riittävänä täsmällisenä, siirrosta tulisi päättää Verohallinnon määräyksen sijasta valtiovarainministeriön asetuksella.

Pääjohtajan asema. Valiokunta on ehdottanut näiden esityksen yleisrakenteeseen liittyvien huomioiden lisäksi useita muutoksia. Ne koskevat ensinnäkin Verohallinnon pääjohtajan asemaa, jota tulisi tarkentaa norminantovallan käyttöä ja ns. otto-oikeutta koskevalta osin (7 §). Valiokunta on kehottanut lisäksi ylipäänsä harkitsemaan pääjohtajan ratkaisuvallan supistamista. Se on edellyttänyt lisäksi, että pääjohtajalle ase-

tettavista kelpoisuusvaatimuksista säädetään lailla.

Muut huomautukset. Valiokunnan muut huomautukset koskevat Ahvenanmaan erityisasemaa (4 §), kieliasua (9 §), uuden erityisen veronhuojennuksen rajoituksia (16 §) sekä hallintokanteluiden käsittelyä (23 §). Valiokunta on huomauttanut lopuksi ruotsinkielisen version heikosta tasosta ja kehottanut kiinnittämään asianmukaista huomiota myös ruotsinkielisten lakiehdotusten ja niiden perusteluiden valmisteluun.

Perustuslakivaliokunnan esittämiä muutosehdotuksia on käsitelty tarkemmin jäljempänä valiokunnan kannanotoissa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Valtiovarainvaliokunnan kanta

Valiokunta käsittelee aluksi esityksen kolmea keskeistä aihealuetta ja ottaa sen jälkeen kantaa perustuslakivaliokunnan esittämiin näkökohtiin.

Hallintorakenteen muutos

Valtiovarainvaliokunta on suhtautunut johdonmukaisesti myönteisesti verohallinnon pitkän aikavälin kehityshankkeisiin. Niiden ensisijainen tarkoitus on ollut kehittää verotusmenettelyä ja verohallinnon töiden järjestelyä nykyajan asettamien muutostarpeiden ja uuden tietotekniikan suomien mahdollisuuksien mukaisesti. Samalla on voitu luontevalla tavalla vastata julkisen hallinnon tuottavuustavoitteisiin. Käsiteltävänä oleva esitys on osa tätä jatkumoa ja sellaisena lähtökohtaisesti tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen.

Nyt ehdotetuilla muutoksilla ei ole suuria käytännön vaikutuksia kuin lähinnä veronsaajien oikeudenvallvonnan organisointiin ja ohjaukseen. Muiden valtakunnallisiin yksiköihin nyt ensivaiheessa kaavailtujen tehtävien, kuten veronkannon, perinnän ja tilityksen sekä tietoteknisten tehtävien, automatisoitujen tuotantopalvelujen ja hallintotehtävien osalta muutos olisi käytännössä säädöstekninen. Niitä koskevat toiminnot hoidetaan varsin keskitetysti jo nykyisin.

Esitystä on kuitenkin tärkeä arvioida siinä kuvattujen verohallinnon strategisten linjausten valossa kattavan yleiskuvan saamiseksi;

Verohallinnon yhtenä strategisena tavoitteena on nostaa verotustyön automaatioastetta edelleen. Lisäksi tarkoituksena on koota samaa asiakasryhmää koskevat toiminnot nyt ensin alueellisesti ja toisessa vaiheessa valtakunnallisesti saman yksikön vastuulle. Näköpiirissä on siten hallinto, jossa henkilö- ja yritysverotoiminnot on järjestetty valtakunnallisesti asiakasryhmittäin nykyistä harvempiin yksiköihin.

Samalla on tarkoitus keskittää edelleen erityistä osaamista edellyttäviä tehtäviä, esimerkiksi yleishyödyllisten yhteisöjen ja säätiöiden verotus. Tällä tavoin pyritään varmistamaan riittävä asiantuntemus ja palvelukyky eri yksiköissä ja vastaamaan nykyistä aluepohjaista toimintaorganisaatiota paremmin juuri tietyn asiakas-kunnan palvelu-, ohjaus- ja valvontatarpeisiin. Toimintojen uudelleen organisointi parantaa myös mahdollisuuksia huolehtia verotuksen yhdenmukaisuudesta nykyistä paremmin.

Valiokunta pitää esitystä näihin peruslinjauksiin ja -tavoitteisiin nähden tarpeellisena ja kannatettavana ensivaiheena. Sitä on puollettu kautta linjan myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa.

Valittu linja on perusteltu myös henkilöstön voimavarojen käytön kannalta; Kun toiminnot järjestetään valtakunnallisesti uudelleen, voidaan samalla turvata se, ettei henkilöstöä tarvitse irtisanoa tai siirtää tuotannollistaloudellisten syiden vuoksi. Tämä on myös verohallinnon henkilöstöä koskevien periaatepäätösten mukainen linja.

Veronsaajien oikeudenvallvonnan uudelleenorganisointi

Kuten todettu, veronsaajien oikeudenvallvonnan keskittäminen yhteen, valtakunnallisen toimivallan omaavaan yksikköön on uudistuksen ensivaiheen merkittävin muutos käytännössä. Valiokunta pitää sitä perusteltuna ennen muuta verotuksen yhtenäisyyden edistämiseksi myös verotusta koskevassa muutoksenhaussa. Uusi, keskitetty organisaatio ja ohjaus antaa mahdollisuu-

den yhdenmukaistaa tähän asti yksilötasolla riippumattomasti toimineiden asiamiesten toimintaa.

Valiokunnan mielestä on myös tarkoituksenmukaista, että veronsaajien oikeudenvallvonta säädetään Verohallinnon tehtäväksi ja että Verohallinto toimii tässä tehtävässä myös muiden kuin valtioveronsaajan edunvalvojana. Muiden veronsaajien asema on lisäksi turvattu valiokunnan mielestä asianmukaisesti takaamalla kunnille, seurakunnille ja Kansaneläkelaitokselle myös täysin itsenäinen muutoksenhakuoikeus. Sitä käyttäisivät näiden veronsaajien lisäksi tehtävään erikseen nimetyt veroasiamiehet Veronsaajien oikeudenvallvontayksikössä.

Itsenäinen valitusoikeus on perusteltu ennen muuta perustuslain 121 §:n 3 momentissa säädetyn kuntien itsenäisen verotusoikeuden turvaamiseksi. Kyse on muiden veronsaajien oikeuksien turvaamisesta viime kädessä tilanteessa, jossa Veronsaajien oikeudenvallvontayksikön ja veronsaajan käsitykset yksittäisessä oikeudenvallvonta-asiassa poikkeavat toisistaan. Kuten esityksen perusteluista ilmenee, sääntely on lähitokohdiltaan periaatteellinen ja menettely tarkoitettu poikkeukselliseksi.

Valiokunnan kuulemat veronsaajien edustajat ovat osaltaan puoltaneet ehdotettua toimintamallia. Ne ovat korostaneet kuitenkin oikeudenvallvonnan itsenäisyyttä ja riittävää resursointia myös vastaisuudessa. Lisäksi oikeudenvallvonnan tueksi suunnitellulla yhteistyöryhmällä tulisi olla todellista vaikutusvaltaa, kun se linjaa veronsaajien oikeudenvallvonnan kehittämissuuntia ja yksikön välistä yhteistyötä. — Valiokunta yhtyy näihin näkemyksiin.

Valitusvaiheen prosessinjohtoa koskevat muutokset

Valiokunta puoltaa ehdotusta siirtää prosessinjohto verovalitusten käsittelyssä alusta alkaen hallinto-oikeudelle, joka siis vastaisi asianosaisten kuulemisesta. Uudistus selkeyttäisi sekä valitusprosessin osapuolten että tuomioistuimen asemaa. Lisäksi se antaisi hallinto-oikeuksille mahdollisuuden aitoon aineelliseen prosessinjohtoon heti valituksen vireille tulosta lähtien.

Uudistus myös mitä ilmeisimmin lisäisi yhteiskunnan jäsenten yleistä luottamusta oikeusjärjestelmään, koska sen jälkeen muutoksenhakuvaihe erottuisi selvästi verohallinnollisesta päätöksentekovaiheesta¹.

Valiokunta kannattaa myös rajausta, jonka mukaan Veronsaajien oikeudenvallvontayksiköä ei tarvitsisi kuulla vähäisissä veroasioissa eli asioissa, joissa veron määrä voi muuttua valituksen johdosta enintään 3 000 euroa. Kuuleminen olisi kuitenkin mahdollista tarvittaessa ja tärkeää periaatteellisesti merkittävissä asioissa. Tämä ratkaisu antaa mahdollisuuden keventää kuulemismenettelyä nykyisestä tarkoituksenmukaiseksi osoittautuvalla tavalla.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on huomautettu siitä, että esityksen perustelut pohjautuvat liiaksi periaatteellisiin kysymyksiin. Ratkaisu tulisi tehdä ennemminkin käytännön näkökohtien pohjalta. Valiokunta korostaa kuitenkin edellä esitettyjä oikeusturvaan ja luottamukseen liittyviä näkökantoja ja puoltaa esitystä sellaisenaan. Lisäksi niin oikeusministeriö kuin hallinto-oikeudet itse ovat suhtautuneet muutosesitykseen pääosin myönteisesti.

Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että etenkin uudistuksen alkuvaiheessa tarvittavista resursseista huolehditaan asianmukaisesti hallinto-oikeuksien toiminnan sujuvuuden turvaamiseksi. — Esityksessä on sinänsä arvioitu, että uudistus vähentäisi tarvittavaa henkilötöymäärää pitkällä aikavälillä, kun kuulemismenettely vakiintuu ja keventyy edellä kuvatuin tavoin.

Perustuslakivaliokunnan ehdottamat muutokset

Valtiovarainvaliokunta yhtyy pääosin perustuslakivaliokunnan näkemyksiin. Muutosehdotuksia on perusteltu näiltä osin jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Valiokunta katsoo sen sijaan, ettei pääjohtajan ratkaisuvalltaa ole aiheellista kaventaa sään-

¹ Tällaista menettelyä on pidetty tarkoituksenmukaisena myös prof. Matti Myrskyn artikkelissa "Eduskunnan oikeusasiamies ja verotus", VEROTUS-lehti 5/2007, s. 486.

nöstasolla perustuslakivaliokunnan ehdottamien konkreettisten muutosten lisäksi. Samoin verotusta koskevien tehtävien siirtoa koskevaa sääntelyä ei ole aihetta muuttaa nykytilaan verrattuna.

Pääjohtajan ratkaisuvallalta. Valiokunta puoltaa siis sitä, että pääjohtajan ratkaisuvallasta karsitaan yksittäiset verotuskysymykset ja että pääjohtajan norminantovalta ja toimeenpanovalta eriytetään myös normitasolla. Pääjohtajan ratkaisuvallalta ei ole sen sijaan aihetta kaventaa muulla tavoin lain tasolla.

Käytännössä pääjohtajan ratkaisuvallalta tulee hajautumaan keskeisiltä osin Verohallinnon yksiköihin ja yksiköiden päälliköille, kuten nykyisin. Tämä on välttämätöntä jo yksin verohallinnon koon ja tehtävien laajuuden vuoksi.

Hajautettua vallankäyttöä tukee osaltaan myös se, että yksiköistä ja niiden pääasiallisista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Kun pääjohtajan ratkaisuvallalta yksittäisissä verokysymyksissä on tarkoitus lisäksi poistaa, valiokunta ei näe erityisiä perusteita laintasoiheen lisäsääntelyyn. Se voisi aiheuttaa viraston sisällä epäselvyyttä esimerkiksi toimi- ja käskyvaltasuhteissa ja hämärtää yhden viranomaisen rakennetta.

Verotusta koskevien tehtävien siirto. Esitykseen sisältyvä 24 § vastaa nykyistä verohallintolain 13 §:ää. Se oikeuttaisi Verohallinnon antamaan määräyksiä tehtävien siirrosta eräin tarkasti rajatuin erityisedellytyksin. Säännöksen perusteella voitaisiin siis poiketa siitä, mitä muualla laissa säädetään verotuksessa toimivaltaisesta verovirastosta ja verotuksen oikaisulautakunnasta.

Säännös on tarpeen toistaiseksi, kunnes eri verolaeissa olevat — ja siis edelleen voimaan jäävät — toimivaltasäännökset muutettaisiin uudistuksen jälkimmäisessä vaiheessa. Silloin eri verolaeissa olisi toimivaltaisena viranomaisena aina Verohallinto, ja tehtävien jaosta päätettäisiin kaikilta osin valtioneuvoston asetuksella ja Verohallinnon työjärjestyksellä.

Verohallintolain 13 §:ää on sovellettu määräämällä esimerkiksi Konserniverokeskuksessa verotettavista verovelvollisista tai siirtämällä osa henkilöverotustyöstä pääkaupunkiseudulta muualle maahan töiden tasaamiseksi. Pääjohtajan tekemä siirtopäätös sisältää käytännössä ne varsin yksityiskohtaiset kriteerit, joilla siirrettävät tapaukset voidaan ryhmitellä esimerkiksi eri verotoimistoihin siirtoa varten.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut sääntelyyn lähtökohtaisesti myönteisesti, kuten edellä on todettu. Säännös on lisäksi täsmällinen sen suhteen, millaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä siirto voidaan toteuttaa. Valiokunta ei ole pitänyt kuitenkaan aivan asianmukaisena sitä, että tällaisia muusta lainsäädännöstä poikkeavia järjestelyitä tehdään keskushallintoviranomaisen määräyksillä. Sääntelyä olisi sen mielestä aiheellista muuttaa niin, että tehtävänsiirrot toteutettaisiin valtiovarainministeriön asetuksella. — Perustuslakivaliokunta on huomauttanut lisäksi siitä, että pykälän otsikossa tulisi käyttää pykälän sisältöä vastaavasti ilmaisua "tehtävien siirto".

Valtiovarainvaliokunta esittää, että säännöksen otsikointia tarkennetaan ehdotetuin tavoin. Valiokunta pitää sen sijaan muulta osin perusteltuna nykyisen menetelyn jatkamista edessä olevan lyhyehkön väliajan. Verotusta koskevien tehtävien siirrosta päättäisi siten Verohallinto ja käytännössä pääjohtaja esittelystä, kuten nykyisin.

Ehdotettu säännös mahdollistaa töiden siirron tapauksissa, joissa verotus edellyttää erityistä asiantuntemusta tai joissa siirto on tarpeen töiden ja tehtävien tasaisen jakautumisen edistämiseksi. Siinä on lueteltu lisäksi ne ryhmät, joita siirto voi yleisten edellytysten täytyessä koskea. Säännös on edellytyksiltään siis täsmällisesti rajattu. Tähän nähden ja koska Verohallinto on tarkoitus säätää toimivaltaiseksi viranomaiseksi muutaman vuoden kuluttua myös eri verolaeissa, välivaiheen poikkeavalle sääntelylle ei ole myöskään yleistä tarvetta.

Seuranta

Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen vaikutuksia seurataan ja niistä raportoidaan esimer-

kiksi lainsäädäntökokonaisuuden seuraavan vaiheen yhteydessä. Tämä koskee erityisesti Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön toimintaa, siinä noudatettuja käytännön menettelytapoja ja kehittämislinjauksia sekä yhteistyötä muiden veronsaajien kanssa.

Yksityiskohtaiset perustelut

Valiokunta ehdottaa, että hallituksen esitykseen sisältyvää 1. lakiehdotusta muutetaan seuraavin tavoin:

4 §. Yksiköt. Säännös koskee uuden, Verohallinto-nimisen viranomaisen yksiköitä. Verohallinnossa on sen mukaan Verohallitus, verovirasto ja muita yksiköitä. Valiokunta ehdottaa, että säännökseen lisätään uusi 4 momentti, jossa todetaan, että Verohallinnossa on myös Ahvenanmaalla sijaitseva Ahvenanmaan verotoimisto.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisaseman ja kielellisten olojen vuoksi asianmukaisena, että lakiehdotuksessa on nimenomainen maininta Ahvenanmaan verotoimistosta.

5 §. Verohallinnon ja sen yksikön työjärjestys. Säännöksen 1 momentissa säädetään Verohallinnon ja 2 momentissa Verohallinnon yksikön työjärjestyksessä annettavista tarkemmista määräyksistä. Momenteissa on yksiköiden toimialueita koskeva sanonnallinen päällekkäisyys. Säännöstä tulisi sen vuoksi tarkentaa perustuslakivaliokunnan viitoittamin tavoin siten, että 1 momentin perusteella annettaisiin tarkempia määräyksiä yksiköiden päätoimipaikoista ja 2 momentin perusteella yksikön toimialueista. — Yksiköiden toimialueista säädetään sinänsä 4 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella.

7 §. Pääjohtajan tehtävät ja ratkaisuvallta. Säännös koskee Verohallinnon pääjohtajan asemaa. Pääjohtaja päättää 2 momentin mukaan mm. Verohallinnon toimivaltaan kuuluvien oikeussääntöjen antamisesta. Hän voi lisäksi 3 momentin nojalla ottaa ratkaistavakseen Vero-

hallinnon yksikölle kuuluvan asian. Tämän otto-oikeuden ulkopuolelle on rajattu vain lain 14—17 §:ssä tarkoitetut veronsaajien oikeudenvalvontaan liittyvät asiat.

Valiokunta ehdottaa, että säännöstä tarkennetaan ensinnäkin siten, että siitä ilmenee tarkoitus pitää erillään oikeussääntöjä koskeva ratkaisuvallta muusta pääjohtajan ratkaisuvallasta. Säännökseen tulisi lisätä sen vuoksi uusi 3 momentti, jonka mukaan pääjohtaja päättäisi oikeussäännön antamisesta asianomaisen virkamiehen esittelystä. Esityksen valmistelun tulisi tapahtua lisäksi erillään soveltamiseen liittyvien hallintopäätösten tekemisestä.

Pääjohtajan ratkaisuvalltaa tulisi lisäksi kaventaa säännöksessä siten, että sen ulkopuolelle jäisivät myös verotusta koskevat yksittäiset asiaratkaisut. Pääjohtaja ei voisi siten tehdä yksittäisiä verotuspäätöksiä eikä muita verotusta koskevia yksittäisiä asiaratkaisuja. Ratkaisuvallta niissä olisi siten Verohallinnon toimivaltaisella yksiköllä ja viime kädessä sen päälliköllä.

Pääjohtajan otto-oikeuden piiriin voisivat siten kuulua verotuksen osalta vain yksikössä annettavien yleis- tai yhtenäistämisoheiden kaltaiset kysymykset. Esityksen perusteluista ilmenee lisäksi se lähtökohtainen tarkoitus, että pääjohtaja käyttäisi tätä oikeuttaan ylipäänsä vain koko Verohallinnon kannalta merkittävissä asioissa.

Ehdotetut muutokset ovat luonteeltaan pikemmin täsmennyksiä kuin varsinaisia asiamuutoksia. Ne vastaavat pitkälti esityksen perusteluista ilmeneviä tarkoituksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämän tarkoituksen on kuitenkin syytä näkyä nimenomaisesti myös säännöksessä itsessään. Lisäksi norminantovallan käyttö ja toimeenpanovaltaan kuuluvien tehtävien hoito on aiheellista pitää toiminnallisesti eriytytinä hallinnon yleiseen luotettavuuteen liittyvistä syistä. Tämä koskee erityisesti verotuksen kaltaista, käytännössä jokaista yksilöä koskettavaa menettelyä, vaikka perustuslaista ei johdukaan tarkkoja vaatimuksia sen suhteen, miten viranomaisen norminantovallan käyttö kussakin yksittäistapauksessa järjestetään.

9 §. *Tarkemmat säännökset ja määräykset.* Säännös koskee tarkempien säännösten ja määräysten antamista mm. henkilöstöstä, virkojen täyttämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista. Valiokunta ehdottaa, että säännöksen 1 momentissa oleva ilmaus "tarkempia säännöksiä" korvataan ilmauksella "yksityiskohtaisia säännöksiä". Tämä poistaisi sen kielellisen epä johdonmukaisuuden, johon perustuslakivaliokunta on viitanut. Huomautus perustuu siihen, ettei lakiehdotuksessa ole lainkaan säännöksiä Verohallinnon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista. Sen vuoksi niistä ei voida antaa myöskään tarkempia määräyksiä.

15 §. *Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön kuuleminen ennen asian ratkaisemista.* Säännöksessä on lueteltu niitä tahoja, jotka voivat kuulla Veronsaajien oikeudenvalvontayksikköä ennen veroasian ratkaisua. Tällaisina on mainittu asiaa käsittelevä Verohallinnon yksikkö tai verotuksen oikaisulautakunta. Valiokunta ehdottaa, että säännökseen lisätään selvyuden vuoksi myös keskusverolautakunta, joka toimii Verohallituksen yhteydessä mutta ei ole organisatorisesti osa verohallintoa.

16 §. *Erityinen veronhuojennus.* Säännös sisältää uudenlaisen huojennusmahdollisuuden sellaisiin tilanteisiin, joissa Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö on hakenut ennakkopäätösluonteisesti muutosta verotukseen ja vero- tai maksuvelvolliselle on määrätty sen vuoksi veroa tai maksua. Verohallinto voisi myöntää tällöin myös viran puolesta osittaisen tai täydellisen vapautuksen valtiolle menevästä verosta tai maksusta, yhteisön tuloverosta, samoin kuin niille määrättävästä veronkorotuksesta ja viivästyssseuraamuksista. Vastaava oikeus olisi kunnallisveron osalta asianomaisella kunnalla.

Edellytyksenä olisi asian tulkinnanvaraisuuden lisäksi se, että asiassa on saatu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu ja että veron periminen olisi vero- tai maksuvelvollisten yhdenvertainen kohtelu huomioon ottaen kohtuutonta. — Huojennuspäätökseen ei saisi hakea esityksen mukaan muutosta.

Valiokunta ehdottaa, että säännöstä tarkennettaisiin siten, että se vastaisi esityksen perusteluita nyt ehdotettua paremmin. Sen 1 momentin 4 kohdasta tulisi sen vuoksi poistaa kohtuuttomuuden edellytyksen täyttyminen, kuten perustuslakivaliokunta on esittänyt. Veronhuojennus voitaisiin siis myöntää muiden edellytysten täytyessä, jos se on vero- tai maksuvelvollisten yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi tärkeää. Näin kuvattuna muutos ei muuta hallituksen esityksen sisältöä mutta vastaa paremmin sen tarkoitusta.

Koska erityinen veronhuojennus on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi, säännöksen 1 momentin 1 kohtaan tulisi lisätä tulkinnanvaraisuutta täsmentävänä vielä se, ettei muutoksenhaun kohteena olevasta asiasta ole vakiintunut oikeuskäytäntöä. Tällä tarkoitetaan myös tilanteita, joissa oikeuskäytäntö on muuttunut. Tämä rajaa säännöstä esimerkiksi 14 §:ssä kuvattuun veronsaajien perustehtävään.

Valiokunta ehdottaa lisäksi, että muutoksenhakukieltoa koskeva viimeinen momentti poistetaan, kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt. Perustuslakivaliokunta on todennut samalla nimenomaisesti, että ehdotettu erityinen veronhuojennus poikkeaa luonteeltaan muista veronhuojennussäännöksistä. Sen tarkoituksena on saada ennakkoratkaisun luonteinen päätös tulkinnanvaraiseen kysymykseen, ja muutoksenhaun kohteet valitaan erikseen. Tällaisella sääntelyllä on perustuslakivaliokunnan mukaan sellainen kytkentä verovelvollisten yhdenvertaisuuden oikeudelliseen toteutumiseen, että valituskielto on tarpeen poistaa.

Valtiovarainvaliokunta yhtyy tähän näkemykseen ja toteaa selvyuden vuoksi, ettei ratkaisusta voida tehdä johtopäätöksiä muualla verolainsäädännössä olevista valituskielloista. Valiokunta pitää lisäksi asianmukaisena, että asiasta säädetään yleisesti verohallintolaissa, koska huojennusmahdollisuus koskee useita verolajeja. Lisäksi säännös sopii luontevasti Veronsaajien oikeudenvalvontayksikköä koskevien säännösten yhteyteen, koska huojennuksella on vahva kytkentä yksikön toimintaan.

Uusi 23 §. Pääjohtajan kelpoisuusvaatimukset. Valiokunta ehdottaa, että lakiin lisätään uusi 23 §, jossa säädettäisiin perustuslakivaliokunnan esittämien tavoin pääjohtajan kelpoisuusvaatimuksista. Pääjohtajan kelpoisuusvaatimuksena olisivat ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

24 § (23 §). Hallintokantelun käsittely ja ratkaiseminen. Säännös koskee ratkaisovaltaa Verohallinnon tai sen virkamiehen toiminnasta tehdystä hallintokantelussa. Ratkaisulta on pääjohtajalla, ellei sitä ole määrätty työjärjestyksellä yksikön päällikölle siten kuin säännös sallii. Pääjohtajaa tai hänen sijaistaan koskevan asian ratkaisee vastaavasti valtiovarainministeriö.

Valiokunta ehdottaa säännökseen muutosta, jonka mukaan valtiovarainministeriö ratkaisisi myös Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön ja sen virkamiehen toimista tehdyt kantelut. Jos tällainen kantelu on osoitettu Veronsaajien oikeudenvalvontayksikölle ja koskee sen virkamiestä, yksikön päällikkö voisi kuitenkin ratkaista asian itseensä kohdistuvia kanteluita lukuun ottamatta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutosta suotavana perustuslain 21 §:ssä taattuun hyvään hallintoon ja sääntelyn johdonmukaisuuteen liittyvistä syistä. Ilman sitä pääjohtaja voisi ratkaista myös Veronsaajien oikeudenvalvontayksik-

köä koskevat kantelut, mikä sopii huonosti yhteen oikeudenvalvontayksikön riippumattoman aseman kanssa. — Perustuslakivaliokunta on täsmentänyt vielä erikseen, että vaikka valtiovarainministeriö käsittelee pääjohtajaa koskevat mahdolliset kantelut, se ei vaikuta millään tavoin oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviin tai toimivaltuuksiin.

25 § (24 §). Verotusta koskevan toimivallan siirto. Säännöksessä käsitellään tehtävien siirtoa Verohallinnon yksiköiden kesken. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut siitä, että otsikossa tulisi käyttää pykälän sisältöä vastaavaa ilmaisu. Otsikkoa tulisi siten täsmentää niin, että se koskee toimivallan siirron sijasta tehtävien siirtoa. — Vastaava muutos on syytä tehdä myös kahteen seuraavaan pykälään, jotka koskevat palvelun riittävyyttä tehtävien siirrosta, 26 § (25 §) ja ilmoittamista tehtävien siirrosta, 27 § (26 §).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että 2.—24. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki Verohallinnosta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku	2 luku
Tehtävät ja organisaatio	Johtaminen ja asioiden ratkaiseminen
1—3 § (Kuten HE)	7 § <i>Pääjohtajan tehtävät ja ratkaisuvallta</i>
4 § <i>Yksiköt</i> (1—3 mom. kuten HE) <i>Verohallinnossa on myös Ahvenanmaan vero-</i> <i>toimisto. (Uusi)</i>	(1 ja 2 mom. kuten HE) <i>Pääjohtaja päättää oikeussäännön antami-</i> <i>sesta asianomaisen virkamiehen esittelystä. Esi-</i> <i>tyksen valmistelun tulee tapahtua erillään sen</i> <i>soveltamiseen liittyvien hallintopäätösten teke-</i> <i>misestä. (Uusi)</i> Pääjohtaja voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka 8 §:n mukaan kuuluu Verohallinnon yksi- kön ratkaistavaksi. Pääjohtaja ei kuitenkaan voi ottaa ratkaistavakseen <i>verotusta koskevaa yksit-</i> <i>täistä asiaratkaisua eikä</i> 14—17 §:ssä tarkoitet- tua veronsaajien oikeudenvallvontaan liittyvää asiaa.
5 § <i>Verohallinnon ja sen yksikön työjärjestys</i> Verohallinnon työjärjestyksessä annetaan tar- kemmat määräykset Verohallinnon organisaati- osta, yksiköistä, tehtävistä ja niiden järjestämi- sestä sekä yksiköiden toimivallasta ja <i>päätoimi-</i> <i>paikoista</i> . Verohallinnon työjärjestyksessä voi- daan lisäksi antaa määräyksiä yksiköiden sisäi- sestä organisaatiosta, toimintayksiköistä, tehtä- vistä ja niiden järjestämisestä sekä toimintayksi- köiden toimivallasta ja toimialueista. Verohal- linnon työjärjestys julkaistaan Suomen säädös- kokoelmassa. (2 mom. kuten HE)	8 § (Kuten HE)
6 § (Kuten HE)	9 § <i>Tarkemmat säännökset ja määräykset</i> Valtioneuvoston asetuksella annetaan <i>yksi-</i> <i>tyviskohtaisia</i> säännöksiä henkilöstöstä, virkojen täyttämisestä, kelpoisuusvaatimuksista sekä pääjohtajan ja yksikön päällikön sijaisen mää- rämisestä. Tarkempia säännöksiä Verohallin- non hallinnosta sekä pääjohtajan ja muiden esi- miesasemassa olevien virkamiesten esimiesase- maan liittyvistä tehtävistä voidaan antaa valtio- neuvoston asetuksella. (2 mom. kuten HE)

3 luku

Verotuksen oikaisulautakunta

10—13 §
(Kuten HE)

4 luku

Veronsaajien oikeudenvalvonta ja muu puhevallan käyttö

14 §
(Kuten HE)

15 §

Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön kuuleminen ennen asian ratkaisemista

Sen lisäksi mitä muualla laissa säädetään veronsaajien kuulemisesta, verotusta tai ennakotietoa tai -ratkaisua taikka oikaisuvaatimusta käsittelevä Verohallinnon yksikkö, *keskusverolautakunta* tai verotuksen oikaisulautakunta voi ennen asian ratkaisemista varata Veronsaajien oikeudenvalvontayksikölle tilaisuuden tulla kuulluksi.

16 §

Erityinen veronhuojennus

Verohallinto voi, vero- tai maksuvelvollisen hakemuksesta tai hakemuksetta, myöntää valtiolle menevästä verosta tai maksusta, yhteisön tuloverosta sekä veronkorotuksesta ja viivästys- tai muusta seuraamuksesta osittaisen tai täydellisen vapautuksen, jos

1) Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö on hakenut *muutosta vero- tai maksuvelvollisen verotukseen tai muutoksenhakuelimen päätökseen tulkinnanvaraisessa asiassa, josta ei ole vakiintunutta oikeuskäytäntöä,*

(2 ja 3 kohta kuten HE)

4) *veronhuojennuksen myöntäminen on vero- tai maksuvelvollisten yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi tärkeää.*

(2 mom. kuten HE)

(3 mom. *poist.*)

17—19 §
(Kuten HE)

5 luku

Verotuskustannukset

20—22 §
(Kuten HE)

6 luku

Erinäiset säännökset

23 § (*Uusi*)

Pääjohtajan kelpoisuusvaatimukset

Pääjohtajan kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys hallinnonalan toimintaan sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

24 (23) §

Hallintokantelun käsittely ja ratkaiseminen

(1 mom. kuten HE)

Pääjohtajan, hänen sijaisensa tai Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön ja sen virkamiehen toimista tehdyn hallintokantelun ratkaisee valtiovarainministeriö. *Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön virkamiehen toimista yksikölle osoitetun kantelun ratkaisee kuitenkin yksikön päällikkö lukuun ottamatta yksikön päällikön toimista tehtyä kantelua.* Valtiovarainministeriö voi ottaa ratkaistavakseen Verohallinnossa käsiteltävän periaatteellisesti tärkeän kanteluasian.

25 (24) §

Verotusta koskevien tehtävien siirto

(Kuten HE)

26 (25) §

Palvelun riittävyys tehtävien siirrossa

Verohallinnon on huolehdittava siitä, että verovelvollinen tai muu verotusasian asianosainen saa asiassaan riittävät palvelut myös siitä Verohallinnon yksiköstä, joka ilman *tehtävien* siirtoa olisi verotuksessa toimivaltainen.

27 (26) §

Julkaiseminen ja ilmoittaminen tehtävien siirrossa

(Kuten HE)

28 (27) §
(Kuten HE)

Helsingissä 11 päivänä maaliskuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Hannes Manninen /kesk	Heikki A. Ollila /kok (osittain)
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Heli Paasio /sd
jäs.	Christina Gestrin /r	Markku Rossi /kesk
	Pertti Hemmilä /kok (osittain)	Matti Saarinen /sd
	Bjarne Kallis /kd	Petri Salo /kok (osittain)
	Kyösti Karjula /kesk	Minna Sirnö /vas
	Jari Koskinen /kok (osittain)	vjäs. Esko Ahonen /kesk
	Mikko Kuoppa /vas	Hanna-Leena Hemming /kok (osittain)
	Reijo Laitinen /sd	Timo Kalli /kesk (osittain)
	Mika Lintilä /kesk (osittain)	Lauri Kähkönen /sd
	Tuija Nurmi /kok	Kimmo Sasi /kok.
	Kirsi Ojansuu /vihr	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.