

Ylijohtaja Pekka Nurmi
Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto

Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken

Oikeusministeriö on pyytänyt Verohallinnon lausuntoa työryhmän mietinnöstä "Tehtävien jako hallintotuomioistuinten kesken. Hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietintö".

Työryhmän tehtävästä ja tavoitteista

Työryhmän tehtävänä oli selvittää alueellisten hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden tehtäviä sekä hallinto-oikeuksien välistä tehtäväjakoa. Työryhmä oli työskennellyt yhteisössä hallintolainkäyttötoimikunnan kanssa.

Työryhmä tarkasteli oikeusturvan takeita hallintoasian elinkaaren eri vaiheissa (hallintopäätös, oikaisuvaatimus, hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus). Tavoitteena oli, että muutoksenhakujärjestelmä hallintoasioissa olisi mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen. Työryhmän mielestä oikeussuojan tarpeeseen vaikuttaa asioiden laadun ohella, millä tavoin oikeusturvan takeet on turvattu saman asian elinkaaren aikaisemmissa vaiheissa.

Tavoitteena oli hallinto-oikeuksien kehittäminen mahdollisimman tasavahvoina yleisinä ensi asteen muutoksenhakutuomioistuinina. Työryhmän käsityksen mukaan lähtökohtana tulisi olla asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Lisäksi työryhmä katsoi, ettei enää ole perusteita arvonnalisäveroasioiden keskittämiseen Helsingin hallinto-oikeuteen.

Oikeussuoja asian käsittelyn eri vaiheissa

Verohallinnon käsitykseen muutoksenhakujärjestelmän tulee olla selkeä ja johdonmukainen. Nykyinen verotuksen muutoksenhakujärjestelmä ei kaikilta osin täytä näitä edellytyksiä, koska eri verolajien muutoksenhakujärjestelmät poikkeavat toisistaan ilman, että poikkeamille olisi oikeusturvasta tai verolajien erityispiirteitä johtuvia syitä.

Oikaisuvaatimus

Työryhmä ehdottaa oikaisuvaatimuksen käyttöä laajennettavaksi nykyisestään. Verotuksessa oikaisuvaatimusmenettely on jo nykyisin laajassa käytössä. Verohallinto katsoo, että myös arvonnalisäverotuksessa ja varainsiirtoverotuksessa tulisi ottaa käyttöön valitusvaihetta edeltävä itsenäinen oikaisuvaatimusmenettely. Samalla tulisi selvittää edellytykset sille, että verotuksen oikaisulautakunta käsitelisi kaikkien verolajien oikaisuvaatimukset.

Oikaisulautakuntamenettelyn rakennetta ollaan kehittämässä siten, että vuoden 2013 alusta Verohallinnossa olisi yksi valtakunnallinen oikaisulautakunta (HE 2288/2009). Oikaisulautakunnan toimialueena olisi koko maa

ja se toimisi tarkoituksenmukaisella tavalla jaostoihin jakaantuneena. Tämä rakenneuudistus mahdollistaa samassa yhteydessä tapahtuvan lautakunnan tehtäväkentän laajentamisen käsittämään nykyisin oikaisumenettelyn piirissä olevien tuloverotuksen, perintö- ja lahjaverotuksen, kiinteistöverotuksen ja ennakoperinnän lisäksi arvonalisäverotuksen ja varainsiirtoverotuksen.

Muutoksenhaku hallinto-oikeuteen

Työryhmä ehdottaa hallinto-oikeuksien kehittämistä mahdollisimman tasavahvoiksi ja yhtenäisen tehtäväkentän omaaviksi yleisiksi ensiasteen muutoksenhakutuomioistuimiksi.

Verohallinnossa on jo usean vuoden ajan pyritty veroasioiden käsittelyn yhdenmukaistamiseen sekä asiantuntijuuden varmistamiseen keskittämällä tiettyjen asiakasryhmien verotusta saman yksikön alaisuuteen. Myös verotuksen oikaisulautakuntauudistuksella pyritään tähän tavoitteeseen.

Veroasiat edellyttävät kansallisen lainsäädännön ja oikeuskäytännön tuntemuksen lisäksi myös välittömästi sovellettavien asetusten, EU:n direktiivien ja EU tuomioistuimen tapauksen tuntemusta. EU tuomioistuimen ratkaisut ovat usein erittäin tulkinnanvaraisia ja saman tapauksen perusteella voidaan päätyä eri jäsenvaltioissa hyvinkin vastakkaisiin tulkintoihin.

Verohallinnon käsityksen mukaan hallinto-oikeuksien lukumäärää tulisi selvästi vähentää, jotta voitaisiin varmistaa kaikkien hallinto-oikeuksien riittävä kyky hoitaa laajaa tehtäväkenttää ja mahdollistaa hallinto-oikeuksien sisällä riittävä erikoistuminen. Hallinto-oikeuksien tulisi myös mahdollisuuksien mukaan pyrkiä siihen, että samanlaisissa asioissa annettaisiin yhdenmukaiset ratkaisut.

Verohallinto katsoo, että keskittämisen ja erikoistumisen etuja voitaisiin hyödyntää parhaiten mallissa, jossa Suomessa olisi vain yksi hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirinä olisi koko maa. Tämä hallinto-oikeus voisi jakautua alueelliseltakin kannalta tarkoituksenmukaiseksi katsottuihin jaostoihin. Malli takaisi verovalitusten asiantuntevan ja yhdenmukaisen käsittelyn sekä estäisi sen nykyisin esiintyvän tilanteen, että eri hallinto-oikeudet ratkaisevat saman asiakasyhtymän eri tavoin.

Korkein hallinto-oikeus ensimmäisenä muutoksenhakuasteena

Keskusverolautakunnan ennakkoratkaisuista valitetaan suoraa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Menettely on nopeuttanut ennakkotapausluonteisten ratkaisujen saantia ja on nykyisin ainoa tapa saada suhteellisen nopeasti linjauksia uusien ilmiöiden tai tulkinnanvaraisten asioiden verotuksesta. Verohallinto katsoo, että tämä menettely tulee säilyttää.

Ennakkopäätösluonteisten veroasioiden käsittelyn nopeuttamista selvittäneen Verohallinnon asettaman työryhmän esiselvityksessä on ehdotettu mm., että myös Verohallinto voisi hakea ennakkoratkaisua keskusverolautakunnasta. Esiselvityksessä on myös ehdotettu, että ennakkopäätösluonteisessa tapauksessa, johon annettavalla ratkaisulla on erityisen laajakan- toista vaikutusta verotuksen yhtenäisyyden kannalta, voitaisiin ohittaa valitus hallinto-oikeuteen. Työryhmän ehdotukset ilmenevät tarkemmin oheisesta esiselvityksestä. Lisäksi Verohallinto oheistaa tilastanalyysin Helsingin hallinto-oikeuden ajalla 1.7. -31.12.2009 antamista arvonalisäverotusta koskevista päätöksistä.

Valituslupamenettelyn kehittäminen

Työryhmän mielestä valituslupajärjestelmää tulisi elinkaarimallin pohjalta kehittää nykyistä yhtenäisemmäksi ja johdonmukaisemmaksi.

Verohallinnossa on jo melko kattava valituslupajärjestelmä, joka on Verohallinnon käsityksen mukaan toiminut hyvin. Ne veroasiat, joissa valituslupajärjestelmää ei ole kuten sivulliselle ilmoituksen antamatta jättämisestä määrättävä laiminlyöntimaksu ja tappioiden poikkeuslupa-asiat tulisi saattaa järjestelmän piiriin.

Verohallinnon käsityksen mukaan keskusverolautakunnassa ratkaistuihin asioihin valituslupamenettelyä ei tule kuitenkaan ulottaa.

Päätösten julkaiseminen

Verohallinto kannattaa hallinto-oikeuksien päätösten laajempaa julkaisemista.

Pääjohtaja



Mirjami Laitinen

Ylitarkastaja



Soili Sinisalo

Liitteet

Ennakkopäätösluonteisten veroasioiden nopeutettu käsittely, esiselvitys
Helsingin hallinto-oikeuden ajalla 1.7. -31.12.2009 antamista arvonnäisäverotusta koskevista päätöksistä