

26.04.2012

valtionvarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö 20.3.2012 Nro VM033:00/2012, 528/03.01.00/2012

ENNAKKOPÄÄTÖSVALITUS JA ERÄÄT MUUT VEROTUSMENETTELYÄ JA MUUTOKSENHAKUA KOSKEVAT MUUTOSEHDOTUKSET: LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI

Turun hallinto-oikeus esittää kunnioittavasti pyydettyä lausuntonaan:

Tiivistelmä Hallinto-oikeus ei kannata esitettyä ohivalitusjärjestelmää.

Hallinto-oikeus katsoo, että veronsaajien kuulematta jättämisrajan korottaminen 6 000 euroon on muutoksenhakujärjestelmään liittyvistä periaatteellisista syistä ongelmallista.

Hallinto-oikeus esittää poistettavaksi ehdotuksessa hallinto-oikeuksille suunnatun rajauksen, jonka mukaan intressirajasta huolimatta hallinto-oikeuden olisi aina kuultava veronsaajaa, jos valituksen kohteena oleva kysymys on "tulkinnanvarainen tai epäselvä".

Arvonlisä- ym. verojen oikaisujärjestelmää kehitettäessä tulisi välttää hylättyjen oikaisuvaatimusten automaattista siirtoa hallinto-oikeuteen.

Muilta osin Turun hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista esitysluonnokseen.

Ohivalitus Hallinto-oikeus ei kannata esitettyä ohivalitusjärjestelmää. Sen taustalla oleva huoli jälkikäteisen oikeusturvan hitaasta toteutumisesta on sinänsä aiheellinen. Tavoitteena tulee olla verovalitusten kokonaiskäsittelyajan merkittävä lyhentäminen. Valittu keino ei kuitenkaan ole oikea.

Hallintolainkäytön muutoksenhakujärjestelmää ei voida verrata yleisten tuomioistuimien järjestelmään, koska muutoksenhaku on vain kaksipuolainen. Ohivalitus (ennakkopäätösvalitus) merkitsisi sitä, että hallintopäätös etenisi suoraan hallintoviranomaisesta ylimpään ja samalla ainoaan tuomioistuinasteeseen. Tämä olisi vastoin yleistä pyrkimystä siirtää muutoksenhaun painopistettä alempiin tuomioistuinasteisiin.

Korkein hallinto-oikeus ei hallintolainkäytön järjestelmässä ole myöskään vastaavanlainen ennakkopäätöstuomioistuin kuin korkein oikeus. Korkeimman

hallinto-oikeuden päätöksillä on sinänsä tosiasiallisesti hallintoviranomaisia ohjaava merkitys. Ohivalitukseen annettujen ratkaisujen julistaminen muodollisesti ennakkopäätöksiksi merkitsisi kuitenkin huomattavaa periaatteellista muutosta hallintolainkäytön järjestelmään, jossa tuomioistuimet ovat toisistaan riippumattomia eivätkä KHO:n päätökset muodollisesti sido alemmaa tuomioistuinastetta.

Esitetyn ohivalitusjärjestelmän ongelma tulisi olemaan myös korkeimman hallinto-oikeuden vähäinen mahdollisuus arvioida valituslupavaiheessa itsenäisesti sitä, milloin haettu ennakkopäätös olisi tarpeen antaa. Jo ohivalituksen tekemismahdollisuus olisi kokonaan veronsaajien oikeudenvilvontayksikön harkinnan varassa, koska verovelvollinen voisi vain sen suostumuksella saada asiansa suoraan KHO:n käsiteltäväksi. KHO:lla ei olisi myöskään mitään vertailuaineistoa, esimerkiksi useampia alempien oikeusasteiden ratkaisuja, arvioida, onko asiassa koko verojärjestelmän kannalta niin merkittävä ja tulkinnanvarainen oikeuskysymys, että ennakkopäätös olisi tarpeen antaa.

Verotuksen oikaisulautakuntien päätökset eivät perustelujensa puolesta aina anna mahdollisuutta asian riittävän monipuoliseen arviointiin. Myöskään sellaista järjestelmää ei voida tasapuolisuutta loukkaamatta luoda, jossa erityisesti ohivalitukseen ajatellut ratkaisut perusteltaisiin poikkeuksellisella tavalla. Järjestelmä olisi myös erittäin epätasapuolinen, koska verohallinnolla on periaatteessa tieto kaikista vireillä olevista tapauksista, verovelvollisella yleensä vain oma tapauksensa. Ehdotettu järjestelmä näyttäytyykin melko yksipuolisesti veronsaajan tehokkuus- ja säästötarpeita varten kehitellyltä.

Korkeimman hallinto-oikeuden voimavarojen riittävyys joutuisi myös koetukselle ehdotetussa järjestelmässä. Korkein oikeus antaa vuosittain vain noin 150 ennakkopäätöstä, joten se voi perehtyä niihin hyvin perusteellisesti. Korkein hallinto-oikeus tekee vuosittain 4 000 päätöstä, joista 2 600 asiaratkaisua, joten on oletettavissa, ettei se kykene ainakaan nykyisillä voimavaroillaan yhtä perusteelliseen ennakkoratkaisujen käsittelyyn kuin korkein oikeus.

Turun hallinto-oikeus pitää erittäin tähdellisenä, että verovalitusten kokonaiskäsittelyaikaa lyhennetään. Esitysluonnoksessa esitettyjen lukujen mukaan oikaisuvaatimusten keskimääräinen käsittelyaika verotuksen oikaisulautakunnassa on 10 kuukautta. Se on hämmästyttävän pitkä, kun huomioon otetaan, että oikaisuvaatimusinstituutin luonne edellyttäisi nopeaa ja yksinkertaista virheiden korjaamista. Tässä suhteessa verohallinnon toimintaa olisi olennaisesti parannettava.

Tuomioistuinkäsittelyn tavoitteena on kunkin vireille tulleen asian monipuolinen selvittäminen sekä tosiasioiden että oikeudellisten kysymysten osalta. Kirjallinen oikeudenkäyntimenettely vie aina jossain määrin aikaa.

Tavoitteellisena verovalituksen käsittelyaikana hallinto-oikeuksissa voidaan pitää noin 6 kuukauden käsittelyaikaa. Tähän pääsemisen mahdollistaisi hallinto-oikeuksien voimavarojen mitoittaminen sille tasolle, jota osapuolten oikeusturvavaatteet edellyttävät. Tuomioistuinlaitoksen voimavarojen kehityssuunta on viime vuosina ollut kuitenkin päinvastainen.

Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön kuulematta jättäminen

Säännös, jonka mukaan hallinto-oikeus voi alle 3 000 euron verointressin asioissa ratkaista asian veronsaajaa kuulematta, muodostaa merkittävän poikkeuksen normaalista hallintolainkäytön järjestelmästä, jossa pääsääntönä on asianosaisten ja päätöksen tehneen viranomaisen kuuleminen. Poikkeuksen merkitys korostuu sen johdosta, että veroasiat ovat suurin asiaryhmä, joissa ylipäätään hallinto-oikeudessa on vallalla ns. kaksiasianosaisjärjestelmä.

Kaksiasianosaisjärjestelmän perustavoitteena on turvata asian ratkaisevalle tuomioistuimelle mahdollisimman puolueeton ratkaisijan rooli. Hallinto-oikeus ei valvo veronsaajan eikä verovelvollisen etua. Kuten muissakin tuomioistuimissa, myös hallinto-oikeuden päätöksenteossa on lisäksi tavoitteena, että ensisijaisesti asian osapuolet esittävät tuomioistuimelle jutun tosiasiaselvitykset ja oikeudelliset argumentit. Osapuolet toimivat ikään kuin tuomioistuimen voimavarana.

Asioissa, joissa hallinto-oikeudella ei ole käytettävissään veronsaajapuolen arviota vireillä olevasta valituksesta edellä tarkoitetut tavoitteet eivät toteudu. Käytännön kokemus on myös osoittanut, että vaikka veronsaajapuolen kuuleminen on jätetty hallinto-oikeuden harkintaan, useasti lausuntoa ei tosiasiallisesti saada silloinkaan, kun tuomioistuin on pitänyt sitä tarpeellisena, vaan veronsaajapuoli tyytyy viittaamaan aikaisempaan aineistoon. Ratkaisuasetus tuomioistuimessa on silloin erilainen, kuin mihin kaksiasianosaisjärjestelmällä ja tuomioistuinmenettelyllä yleensäkin pyritään.

Kuulemistarpeen rajan korottaminen 3 000 eurosta 6 000 euroon tulisi merkittävästi lisäämään niiden valitusten määrää, joissa osapuoliasetus tuomioistuimessa jäisi puutteelliseksi. Sitä korostaisi edelleen, että nyt lausunnolla olevassa ehdotuksessa ei mitenkään aseteta veronsaajien oikeudenvalvontayksikölle velvollisuutta antaa asialausunto silloinkaan, kun hallinto-oikeus pitää sitä tarpeellisena. Hallintolainkäyttölain uudistamista käsitellyt työryhmä on vastoin tätä kehityssuuntaa ehdotuksessaan laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ehdottanut, että viranomaisen myötävaikutusvelvollisuutta muutoksenhakuasian käsittelyyn korostettaisiin velvoittamalla viranomainen hallintotuomioistuimen pyynnöstä aina vastaamaan asianosaisen esittämiin vaatimuksiin ja esittämään käsityksensä myös esitetystä selvityksestä.

Nyt tehdyssä esityksessä hallinto-oikeuden mahdollisuutta jättää veronsaajaosapuoli kuulematta on ehdotettu rajattavaksi niin, että hallinto-oikeus ei voisi jättää veronsaajaa kuulematta, mikäli asia on "tulkinnanvarainen tai epäselvä". Ehdotetunkaltainen rajausta mahdollisuuteen olla kuulematta veronsaajaa on varsin epämääräinen ja itsessään tulkinnanvarainen. Se mahdollistaisi jokseenkin aina jälkikäteisen prosessiväitteen tekemisen, ellei kuulemistä ole tehty. Hallinto-oikeuden näkökulmasta asian tulkinnanvaraisuutta ja epäselvyyttä on myös hyvin vaikea ratkaista ehdottoman normin edellyttämällä tarkkuudella siinä melko varhaisessa käsittelyvaiheessa, kun veronsaajan kuuleminen kirjallisessa prosessissa tulee harkittavaksi. Verovelvollisen tekemä valitus jo sinänsä antaa aiheen olettaa, että ainakin verovelvollinen on kokenut asian tulkinnanvaraiseksi ja epäselväksi.

Turun hallinto-oikeus esittää sen vuoksi, että mikäli esityksen mukainen korotus 3 000 eurosta 6 000 euroon toteutetaan, edellä mainittu rajausta jätetään säännöksestä pois. Samalla siihen tulisi lisätä veronsaajaosapuolelle aina velvollisuus antaa asiasisällöllinen lausunto valituksesta, kun hallinto-oikeus sitä pyytää.

Arvonlisäverotuksen ym. verolajien oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen

Hallinto-oikeus pitää tärkeänä kehittää arvonlisäverotukseen ja muihin esityksessä käsiteltyihin verolajeihin oikaisuvaatimusjärjestelmä. Hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että kyseessä tulisi olla kokonaan valitusmenettelystä erillinen oikaisuvaatimusjärjestelmä, josta osapuolilla olisi pääsy tuomioistuimeen vain erikseen tehdyllä jatkovalituksella. Aikanaan tuloverotuksesta saadut kokemukset osoittivat, että automaattinen oikaisuvaatimuksen siirtäminen hylätyiltä osin hallinto-oikeuteen johti oikeusriitoihin, joihin osapuolilla tosiasiallisesti ei enää ollutkaan intressiä. Tämä ruuhkautti tarpeettomasti hallinto-oikeuksia.

Muut ehdotukset

Turun hallinto-oikeudella ei ole huomauttamista muihin esityksessä kosketeltuihin uudistusesityksiin.

Lausunnon valmistelu

Tämän lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet hallinto-oikeuden 3. eli vero- ja elinkeinojaoston hallinto-oikeustuomarit Ritva Isomoisio ja Pirjo Marela sekä hallinto-oikeussihteeri Susanna Päivänsäde.

Ylituomari

Hannu Renvall

Hallintopäällikkö

Seija Kaijanen