

Verohallinto
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

Oikeusministeriö

19.6.2013

Viite / Diaarinumero
OM 11/03/2012
VH A20/00 00 01/2013

Lausunto oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta 2013 - 2025**Oikeusministeriön lausuntopyyntö**

Oikeusministeriö on pyytänyt Verohallinnon lausuntoa oikeusministeriön asettaman neuvottelukunnan ehdottamasta Oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta vuosille 2013 – 2025 (oikeusministeriön julkaisusarja Mietintöjä ja lausuntoja 16/2013).

Lausunnossa on pyydetty näkemystä neuvottelukunnan esittämästä kokonaisuudesta sekä näkemystä ohjelmaan sisältyvien ehdotusten toteuttamisjärjestyksestä.

Neuvottelukunnan ehdotukset

Neuvottelukunnan näkemyksen mukaan oikeudenhoidon ja oikeusturvan kannalta ratkaisevaa on, että kutakin juttutyyppiä käsitellään sille riittävässä eri viranomaisen muodostamassa käsittelyketjussa sekä juttutyyppin oikeudellisen vaativuuden ja muun merkityksen edellyttämässä kokoonpanossa tuomioistuimessa. Neuvottelukunta on myös pyrkinyt arvioimaan ehdotusten tuottamia taloustilanteen edellyttämiä säästöjä.

Osa ehdotuksista on jo lainvalmistelu- tai muuna hankkeena vireillä.

Verohallinnon lausunto

Verohallinto on luonnokseen oikeusturvaohjelmasta 23.3.2012 antamassaan lausunnossa¹ sekä hallintotuomioistuinten mittaristoa koskevasta mietinnöstä (OM 55/2011) 30.3.2012 antamassaan lausunnossa² tukenut hallintolainkäyttöön liittyviä kehittämishankkeita. Oikeudenhoidon uudistamisohjelma sisältää muutamia edellä mainituissa mietinnöissä esitettyjä muutosehdotuksia.

Verovalitusten valituslupajärjestelmää, ennakkopäätösvalitusta ja valituskelpoisen ennakkotiedon antamista koskeva lakimuutos (HE:76/2012; L 21.12.2012/875) sekä verotuksen oikaisulautakunnan toimintaa koskeva lakimuutos (HE:288/2009; L 11.6.2010/503) ovat tulleet voimaan 1.1.2013. Näillä muutoksilla on parannettu verotusprosessin joutuisuutta, päätösten ohjausvaikutusta ja ratkaisujen yhdenmukaisuutta. Oikeusministeriön 27.2.2013 asettama työryhmä seuraa verovalitusasioiden muutoksenhakuprosessin kestoa. Työryhmässä on Verohallinnon ja hallintotuomioistuinten edustajia. Verohallinnon päätösten pysyvyys hallintotuomioistuimissa on yhtenä tulostavoitteena valtiovarainministeriön vuotuisissa tulostavoiteasiakirjoissa.

Verohallinnossa toteutetaan vuosina 2015 – 2018 laaja tietojärjestelmähanke, jonka yhteydessä nykyiset tietojärjestelmät tullaan korvaamaan ns. valmisohjelmistolla. Hankkeen lainsäädäntömuutoksilla, joita valtiovarainministeriö valmistelee yhdessä Verohallinnon kanssa, on useita yhtymäkohtia Oikeudenhoidon uudistamisohjelmaan. Tavoitteena on muun muassa eri verolajien muutoksenhaun määräaikojen ja eri verolajien muutoksenhakumenettelyjen yhtenäistäminen ja yksinkertaistaminen. Muutoksenhakujärjestelmää pyritään kehittämään siten, että oikaisuvaatimus olisi ensisijainen muutoksenhakekeino kaikissa verolajeissa, myös arvonlisäverotuksessa ja varainsiirtoverotuksessa.

Verohallinnon toiminta ja tavoitteet vastaavat suurelta osin neuvottelukunnan asettamia tavoitteita ja esitettyjä kehittämistoimenpiteitä. Joitakin osin oikeudenhoidon tavoitteet asettavat hallinnolle uusia vaatimuksia ja mahdollisesti tarvetta hallinnon resurssien lisäämiseen.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelman mukaan tavoitellaan vuoteen 2025 mennessä on, että tuomioistuimen käsiteltäväksi päättyy nykyistä vähemmän asioita. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että oikeusturvavaatimukset, asian tutkiminen ja päätösten perusteluvelvollisuus toteutuvat hallinnon ratkaisuissa siten, että muutoksenhakuun tuomioistuimessa on nykyistä harvemmin tarvetta. Uudistamisohjelmassa esitetään myös hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamista. Sekä oikeusturvanäkökohdat että hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentaminen ovat hallinnolle haasteellisia. Tavoitteiden mukainen oikeudenhoidon uudistaminen edellyttää hallinnon toimintaedellytysten kehittämistä.

Verotuspäätösten ja oikaisulautakunnan päätösten perusteluissa ei voida saavuttaa kattavasti tuomioistuimen perusteluiden tasoa. Jos tähän pyrittäisiin, siirtyisi kustannus- ja osaamispainetta hallintolainkäytöstä hallintoon. Verohallinnon oman toiminnan kehittämisen tavoite on, että massaluonteiset verotuspäätökset tehdään annettujen ilmoitusten mukaisesti mahdollisimman tehokkaasti, ja kirjallisia perus-

¹ VH A10/00 00 01/2012

² VH A14/00 00 01/2012

teluita tarvitaan mahdollisimman vähän. Oikaisulautakunnan päätökset ovat yksityiskohtaisemmin perusteltuja ratkaisuja yksilöityihin vaatimuksiin. Näiden kahden ääripään välille jää monen tasoisia selvitystä edellyttäviä ja verovelvollisen ilmoituksesta tai vaatimuksesta poikkeavia päätöksiä, joissa laajaa perusteluvelvollisuutta ei kuitenkaan ole realistista toteuttaa olemassa olevilla resursseilla.

Muutoshakemusten määrään ei voida aina vaikuttaa Verohallinnon päätösten laadulla ja hallinnon kehittämistoimenpiteillä. Verovelvollinen saa vaatia oikaisua sellaisten seikkojen perusteella, josta olisi voitu esittää selvitystä jo veroilmoituksen yhteydessä, mutta jota syystä tai toisesta ei ole esitetty. Verotuspäätösten muutoksenhakuaja on verrattain pitkä. Uuden näytön ja uusien oikaisuvaatimusten esittäminen on mahdollista samankin verovuoden osalta muutoksenhakuajan päättymiseen asti. Eniten edellä kuvatun kaltaisia tilanteita on luonnollisten henkilöiden tuloverotuksessa. Muutoksenhakuoikeuden laajuus vaikuttaa ensisijassa Verohallinnon työmäärään, mutta jonkin verran myös hallintotuomioistuimien työmäärään.

Verohallinnon kannanottoja yksittäisiin ehdotuksiin

Verohallinnon kannanotoissa viitataan kyseisen ehdotuksen numeroon Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa.

9. Selvitetään rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytapojen ja määräämismenettelyn mahdolliset puutteet ja selkeytetään asiaa koskeva sääntely

25. Selvitetään edellytykset hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamiselle

Oikeudenhoidon uudistamisohjelman hallinnollisia sanktioita koskevat kohdat 9. ja 25. liittyvät yhteen. Verohallinnon käsityksen mukaan hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentaminen nimenomaan edellyttää selvitystä siitä, millä tavoin sanktioiden sääntelytapa ja määräämismenettelyt vastaavat nykyisiä oikeusturvavaatimuksia.

Verohallinnon valmisohjelmistohankkeen yhteydessä on tavoitteena yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa verotukseen liittyviä sanktioita. Nykyisin veronkorotuksista on säädetty eri tavoin eri verolajeja koskevissa laeissa. Tavoitteena on automaatioasteen nostaminen sanktioiden määräämismenettelyssä, kun virhe on vähäinen ja muodollinen. Veronkorotusmenettelyä käytettäisiin vain vakavien laiminlyöntien seuraamuksena ja silloin, kun virheellisillä ilmoituksilla pyritään oikeuden vastaiseen veron välttämiseen. Verohallinnon käsityksen mukaan verotuksen sanktiojärjestelmän yksinkertaistaminen edistää neuvottelukunnan esittämää hallinnollisten sanktioiden sääntelyn selkeyttämistä.

Voimassa olevan oikeuden mukaan hallinnollinen sanktio kuten veronkorotus rinnastuu tietyin edellytyksin rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämästä kahteen kertaan tutkimisen ja rankaisemisen kielltoa koskevasta sääntelystä on jo annettu eduskunnalle hallituksen esitys (HE 191/2012). Rikosprosessin kaltaisia menettelyjä ja periaatteita saattaa olla tar-

vetta soveltaa myös hallintomenettelyssä. Hallinnollista kuulemismenettelyä ja itsekriminointisuojaan liittyviä avoimia kysymyksiä voidaan joutua arvioimaan tästä näkökulmasta lähitulevaisuudessa.

Neuvottelukunnan mietinnössä on mainittu, että oikeusministeriön aloitteesta on aloitettu hallinnollisia sanktioita koskeva tutkimustyö, jota rahoittavat oikeusministeriö ja Pohjoismaiden ministerineuvosto (neuvottelukunnan mietintö s. 23). Verohallinto ehdottaa, että tutkimustyön valmistuttua aloitetaan sääntelyratkaisujen valmistelutyö, johon myös Verohallinnon edustajia kutsutaan mukaan. Verohallinnon intressissä on, että verovelvollisen oikeusturvaa tehostavan sääntelyn yhteydessä turvataan myös viranomaisen tiedonsaanti- ja selvittämismahdollisuudet.

Yksittäisenä esimerkkinä hallinnollisten sanktioiden käyttöalan laajentamisesta neuvottelukunta ehdottaa, että verorikkomuksen tunnusmerkistön täyttävästä teosta voisi nykyisen rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaan seurata hallinnollinen sanktio. Verohallinnon valmisohjelmistohankkeeseen liittyy verotilin laajentaminen ja saldoperintään siirtyminen. Verotilin saldoperinnässä ei ole veroeriä, joita voisi maksaa tai laiminlyödä, eli nykyisen verorikkomussäännöksen mukaiset tunnusmerkistötekijät eivät täyty. Sääntelyä on joka tapauksessa muutettava. Verorikkomussäännöksen ennaltaehkäisevä vaikutus perustuu siihen, että arvonlisäveron ja työnantajasuoritusten maksamisen laiminlyönti hyötymistarkoituksessa johtaa rangaistuksen ohella rikosperusteiseen vahingonkorvausvastuuseen. Verohallinnon käsityksen mukaan hallinnollisen sanktion sijaan tai lisäksi olisi selvitettävä, millä tavoin henkilökohtainen vastuu maksamatta jätetyistä arvonlisäveroista ja työnantajasuorituksista voidaan toteuttaa. Verohallinnon käsityksen mukaan teon rikosoikeudellisen seuraamuksen korvaaminen hallinnollisella seuraamuksella on mahdollista, kun otetaan huomioon edellä mainitut seikat.

13. Uudistetaan hallinto-oikeuksien jutturyhmien jakautumista

Neuvottelukunta toteaa, ettei jutturyhmiä tulisi keskittää yhteen hallinto-oikeuteen, ellei keskittämiseksi ole erityisen painavaa syytä. Mietinnössä ehdotetaan, että arvonlisäverotusta koskevat valitukset hajautetaan kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Nykyisin arvonlisäverotusta koskevat valitukset käsittelee keskitetysti Helsingin hallinto-oikeus.

Verohallinnon yksiköiden ja oikaisulautakunnan valtakunnallinen toimivalta mahdollistaa asiakokonaisuuksien käsittelyn tarkoituksenmukaisella tavalla yhdessä ja samassa yksikössä. Asiakokonaisuus olisi luontevaa pitää yhdessä tai yhdistää myös hallinto-oikeusvaiheessa, mikä edellyttää sitä, että kaikissa hallinto-oikeuksissa voidaan käsitellä myös arvonlisäverotusta koskevia valituksia. Arvonlisäveroasioiden hajauttaminen on myös Verohallinnon tavoitteiden mukaista.

32. Sähköistetään hallintotuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinta (liittyy myös kohtaan 3. Sähköisen asioinnin ja sähköisten prosessien hyödyntäminen kaikessa toiminnassa)

Verohallinnon tavoitteena on laajentaa sähköisten prosessien käyttöä ja sähköistä asian- ja dokumentinhallintaa omassa toiminnassaan. Verohallinnon käsityksen mukaan sähköinen asiointi hallintotuomioistuimiin olisi jo nyt sähköpostin salausjärjestelmän avulla mahdollista. Sähköinen tiedoksianto ja tuomioistuimen päätösten sähköinen lähettäminen ovat jo käytössä.

Neuvottelukunnan mietinnön mukaan sähköinen tuomioistuinkäsittely edellyttäisi viranomaisten ja hallintotuomioistuimen asianhallintajärjestelmien yhteensopivuutta. Oikeusministeriön asettaman hallintotuomioistuinten mittaristotyöryhmän mietinnössä (OM Mietintöjä ja lausuntoja 55/2011) on käsitelty myös sähköisen lainkäyttömenettelyn kehittämistä. Verohallinto on mietintöön antamassaan lausunnossa kannattanut kehittämistyötä. Verohallinto on myös todennut, että järjestelmien kehittäminen turvallisiksi ja toimiviksi aiheuttaa kustannuksia sekä hallintotuomioistuimille että hallintoviranomaisille ja edellyttää yhteistä suunnittelua. Verohallinnon laaja tietojärjestelmä uudistus ja siihen liittyvät hallintomenettelyn uudistushankkeet vievät väistämättä resursseja muulta kehittämiseltä vuosina 2015 – 2018. Valmisohjelmiston käyttöönoton jälkeen ei ole estettä kehittää kommunikointirajapintoja sähköistä menettelyä varten.

38. Päätösten ohjausvaikutus

Verohallinto huolehtii hallinnon sisällä korkeimpien oikeusasteiden ja keskusverolautakunnan ratkaisusta tiedottamisesta. Verohallinnon yleisölle tarkoitetuilla internetsivuilla on linkki keskusverolautakunnan ratkaisuihin. Verohallinnon käsityksen mukaan tämä täyttää hallintoviranomaiselta vaadittavan tiedottamisen tason sekä hallinnon sisäisesti että yleisöön nähden.

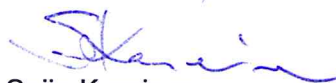
39. Tuomioistuinkäsittelyn maksullisuus

Verohallinto kannattaa neuvottelukunnan esitystä siitä, että hallintotuomioistuimet voisivat periä veroasioiden käsittelystä kohtuullisen käsittelymaksun. Maksullisuus tuomioistuimessa edellyttää, että ensivaiheen muutoksenhaku voidaan käsitellä maksuttomassa oikaisuvaatimusmenettelyssä. Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentaminen myös arvonalisäverotukseen ja varainsiirtoverotukseen olisi syytä toteuttaa ensin.



Pääjohtaja

Pekka Ruuhonen



Ylitarkastaja

Seija Kareinen

