

Asia: VN/21185/2020

Lausuntopyyntö työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

Lausunnonantajan lausunto

1. Missä asiaryhmässä hallintosoittelulla voisi olla tarvetta ja käyttöalaa?

Sovinnollisuuden edistämisestä verotusta koskevissa hallintoasioissa ks. vastaus kysymykseen 2.

Verotuspäätöksestä sopimisesta on erotettava sovittelu ja sovinto yksityisoikeudelliseen lainsäädäntöön perustuvassa asiassa, esimerkiksi verotusmenettelystä johtuvaa vahingonkorvausta koskevassa asiassa. Verohallintolain 29 §:n mukaan

”sen lisäksi mitä tässä laissa ja veronkantolaissa (11/2018) säädetään puhevallan käytöstä, Verohallinto kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo valtion etua ja oikeutta Verohallintoa koskevissa asioissa tuomioistuimessa, välimiesmenettelyssä, muissa viranomaisissa ja toimituksissa sekä käyttää valtion puhevaltaa Verohallintoa koskevissa sopimuksissa.”

Edeltäneessä verohallintolaissa (237/2008) olleen asiallisesti samansisältöisen 19 §:n perusteluissa (HE 148/2007 s. 38) todetaan, että

”Verohallinto voisi säännöksen perusteella käyttää valtion puhevaltaa esimerkiksi sellaisissa asioissa, joissa vero- tai maksuvelvollinen taikka Verohallintoon sopimus-, virka- tai työsuhhteessa oleva vaatii valtiolta joko suoraan tai niin sanotun isännänvastuun kautta vahingonkorvausta verotuksessa tai muussa menettelyssä tapahtuneeksi väitetyn virheen johdosta. Pykälä oikeuttaisi Verohallinnon myös tekemään esimerkiksi tällaisessa asiassa valtiota sitovan sopimuksen.”

2, Mihin asiaryhmään hallintosovittelu ei ehdottomasti sovellu?

Työryhmän muistiossa verotus on tuotu esiin asiaryhmänä (esim. s. 6 ja 15), joissa sovittelu saattaisi tulla kysymykseen. Perustuslain 81 ja 121 §:n mukaan verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Verotuksen lakisidonnaisuuden ja verovelvollisten tasapuolisen vaatimuksen johdosta varsinainen sovittelu ja sovinto, jossa veroviranomainen ja verovelvollinen tekisivät yksittäistapauksessa sopimuksen verovelvollisuudesta, verotuksesta ja suoritettavan veron määrästä, joka olisi sitova sellaisenaan tai esimerkiksi hal-lintotuomioistuimen vahvistamana, ei luonnu oikeusjärjestelmäämme. Jatkossakin verotuksen tulee perustua veroviranomaisen lain säännösten ja ko. ta-pauksen tosiseikkojen perusteella tekemään hallintopäätökseen (verotuspäätökseen).

Vaikka varsinaista sovittelua ja sovintomenettelyä veroasioissa ei tulisikaan ottaa käyttöön, erilaisia sovinnollisuuden edistämiseen ja riitaisuuksien välttämiseen tähtäviä menettelyjä ja käytänteitä on perusteltua tutkia ja kehittää, jotta verotuskysymyksiin saadaan selkoa jo ennakkollisesti tai muutoin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tällä tavoin voidaan ainakin osassa tapauksia välttyä jälkikäteisiltä työläiltä muutoksenhakuprosesseilta, mikä on sekä verovelvollisen että Verohallinnon etu.

Verotuksessa on ollut jo vuosikymmeniä käytössä ennakkoratkaisumenettely. Ennakkoratkaisulla verovelvollinen voi saada Verohallinnolta sitovan tiedon siitä, miten verotus tullaan toimittamaan ennakkoratkaisuhakemuksen tarkoittamassa tilanteessa.

Verohallinnossa on ollut yhteisöjen verotuksessa käytössä ennakoivan ohjauksen välineenä ennakkollinen keskustelu vuodesta 2015 alkaen. Ennakollisen keskustelun tarkoituksena on ohjata verovelvollisia ennakkollisesti veroasioissa ennen kuin verotukseen liittyvät toimet ovat tapahtuneet, jotta verovelvollinen osaa toimia oikein alusta asti. Menettelyllä parannetaan verotuksen ennustettavuutta sekä oikeusvarmuutta.

Ennakollisessa keskustelussa ei ole varsinaisesti kyse sovittelusta tai sovinnon edistämisestä vaan se on eräs tapa, jolla Verohallinto neuvoo ja ohjaa asiakkaitaan. Ennakollisissa keskusteluissa ei myöskään useimmiten ole ns. vastakkainasettelua Verohallinnon ja verovelvollisen välillä, jos verotukseen vaikuttavia toimenpiteitä ei ole vielä toteutettu. Lisätietoa ennakkollisesta keskustelusta ks. <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yhteistyö-ja-palvelut/ennakkollinen-keskustelu/>.

Verohallinnossa on lisäksi pilotoitu yhteisöverotuksessa vaihtoehtoista riidanratkaisua (Alternative Dispute Resolution), jota tarkoitettaneen muistiossa s. 6 mainitulla ”verosovittelulla.” Vaihtoehtoisesta riidanratkaisumenettelystä on eri maissa erilaisia versioita, riippuen kunkin maan lainsäädännöstä ja hallintokäytännöistä. Verohallinnon kokeilun tarkoituksena on ollut muodostaa Suomen lainsäädäntöön ja verotuskäytäntöön sopivaa mallia.

Kokeilussa mallissa on ollut tarkoituksena selvittää tapauksen yhdessä verovelvollisen kanssa riidattomat tosiseikat ja siltä osin kaventaa oikeusriitaa. Tällä tavoin tavoitellaan asian ratkaisemista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja voidaan välttää kuormittavia oikeusprosesseja. Selvittämisessä on mukana fasilitaattori, joka edistää dialogia ja varmistaa, että kummankin osapuolen näkemykset tulevat huomioon otetuksi asiallisesti. Kokeilussa fasilitaattorina on ollut Verohallinnon henkilö. Saadun palautteen perusteella menettely on lisännyt verovelvollisen kokemaa oikeudenmukaisuuden ja kuulluksi tulemisen tunnetta. Voidaan nähdä, että vaihtoehtoinen riidanratkaisu on eräs sovinnon edistämistä tukeva toimintatapa.

On syytä korostaa, että verovelvollinen ei saa vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta erityistä taloudellista tai muuta poikkeavaa etua, vaan Verohallinto tekee verotuspäätöksen verolainsäädännön ja vakiintuneen verotuskäytännön mukaisesti. Vaihtoehtoinen riidanratkaisu ei myöskään vaikuta osapuolten mahdollisuuteen valittaa aikanaan päätöksestä. Päätökset tehdään normaalin verotusmenettelyn mukaisesti ja Vaihtoehtoisessa riidanratkaisussa on kyse ai-noastaan asian selvittämisestä, menettelyssä itsessään ei tehdä verotuspäätöksiä.

3. Tulisiko hallintoasioiden sovittelua kehittää viranomaisessa esimerkiksi oikaisuvaatimusvaiheessa hallintolainkäytön vaihtoehtona vai hallintotuomioistuimessa?

Edellä kohdassa 2) on kerrottu sovinnollisuuden edistämiseen tähtäävistä menettelyistä verotusmenettelyssä. Verohallinnon näkemyksen mukaan näitä sovinnollisuutta edistäviä menettelyjä on perusteltua käyttää ennakkolisesti ja joka tapauksessa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa eli ennen verotuspäätöksen tekemistä tai viimeistään oikaisuvaatimusvaiheessa.

4. Jos sovittelu toteutettaisiin osana hallintoprosessia, olisiko luontevampi toteuttamistapa varsinainen sovittelu osana hallintoprosessia vai osapuolten välisen sovinnon vahvistaminen?

Ei lausuttavaa.

5. Olisiko hallintoprosessilakiin aiheellista lisätä säännös tuomioistuimen tavoitteesta tai velvollisuudesta sovinnollisuuden edistämiseen prosessin aikana?

Ei lausuttavaa.

6. Muuta huomioitavaa?

Muistion s. 13 todetaan, että

”Joissakin asioissa nimenomaan haetaan tuomioistuimen tulkintaa hyödynnettäväksi laajassa joukossa samankaltaisia tapauksia ja tuomioistuinprosessi muodostaa itseisarvon. Esimerkiksi verotuksen ennakkoratkaisua koskevassa asiassa haetaan tulkintaa tiettyyn toistuvaan oikeuskysymykseen. Sen jälkeen, kun oikeuskäytäntöä ohjaava ennakkoratkaisu on annettu, muut

samankaltaiset asiat voisivat tulla ratkaistaviksi sovittelumenettelyssä, jos sovittelulle ei ole muita esteitä.”

Verohallinto toteaa, että sovittelulle tällaisessa tilanteessa ei ole ilmeistä tarvetta, koska oikeuskäytäntöä ohjaavan ennakkoratkaisun antamisen jälkeen Verohallinto ratkaisee samankaltaiset asiat ennakkopäätöksestä ilmenevän kannan mukaisesti.

Merisalo Matti
Verohallinto