



2.9.2021

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö (VN/21185/2020)

Lausunto työryhmän muistiosta sovittelun mahdollisuuksista hallintoasioissa

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän selvittämään sovittelun mahdollisuuksia hallintoprosessissa eli hallintotuomioistuimessa tapahtuvassa hallintolainkäytössä. Työryhmän tehtävänä oli tehdä esiselvitys siitä, missä hallintoprosesseissa sovittelu voisi tulla kysymykseen sekä tehdä mahdolliset ehdotukset toteuttavista valmistelutoimeksiannoista.

Työryhmä katsoo muistiossa, että edellytyksiä yleiselle hallintoasioiden sovittelujärjestelmälle ei ole. Työryhmä ei tunnistanut yhtään sellaista asiaryhmää, jossa sovittelulle olisi kauttaaltaan tuntuva tarve, vaan mahdolliset tilanteet, joissa sovittelulle voi olla edellytyksiä, tulevat esiin pistemäisesti suuresta juttumassasta.

Työryhmä tunnisti eräitä sellaisia asioita ja asiaryhmiä, joissa sovittelu saattaisi tulla kysymykseen. Nämä eivät työryhmän mielestä muodosta riittävän yhdenmukaista ryhmää, jotta sovittelujärjestelmän rajattukaan kehittäminen nimenomaan hallintolainkäytön näkökulmasta olisi perusteltua. Työryhmä pitää siksi mahdollisena lähestyä sovittelua erikseen kunkin substanssiasian sekä sen sääntelyn ja menettelytapojen näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö lausuu asiasta seuraavaa:

Verotus



Sovitteluun perustuvalla asioiden ratkaisemisella on vaikea löytää soveltamisalaa verotuksessa, joka on tiukasti lakisidonnaista. Perustuslain mukaan veroista on säädettävä lailla. Verotuksessa tehtävät ratkaisut perustuvat verolakeihin, oikeuskäytäntöön ja vakiintuneeseen verotuskäytäntöön. Verotuksessa perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate, jota ilmentää verotusmenettelystä annetussa laissa ja oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa yleiseksi periaatteeksi säädetty verotuksen tasapuolisuus, on keskeisessä asemassa. Sovittelusta aiheutuva ratkaisutoiminnan vähenevä julkisuus ja ratkaisumenettelyjen pirstaloituminen olisi näin ollen ongelmallista. Verotuksessa ei myöskään yleensä ole puhdasta kaksiasianosaissuhdetta ja julkinen intressi on usein merkittävä.

Työryhmämuistion mukaan laillisuusperiaate ei kuitenkaan kategorisesti estä sovittelua, koska usein asian epäselvyys kohdistuu faktoihin. Sovittelu antaisi mahdollisuuden keskittyä faktoja koskeviin erimielisyyksiin ja pyrkiä rajaamaan mahdollisesti jäljelle jäävä erimielisyys selkeästi oikeudellisiin kysymyksiin. Kehityskohteenä pidetäänkin sovittelua oikaisuvaatimusmenettelyn yhteydessä. Ottamalla käyttöön sovittelu tai sitä vastaava osapuolten keskustelu ja neuvottelu varsinaisen hallintoprosessimenettelyn ulkopuolisen oikaisuvaatimusmenettelyn yhteydessä osassa oikaisuvaatimustilanteissa arvioidaan todennäköisesti saavutettavan merkittävä osa niistä tavoitteista, joita tuomioistuinsovitteluun on liitetty.

Valtiovarainministeriö toteaa, että verotuksessa on otettu yleisesti käyttöön oikaisuvaatimusmenettely. Muutoksenhaku oikaisuvaatimuksella on maksutonta. Oikaisuvaatimukset käsitellään verotuksen oikaisulautakunnassa, ellei verovelvollisen vaatimusta hyväksytä kokonaan, jolloin Verohallinto voi ratkaista asian. Oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönoton yhtenä tavoitteena on ollut parantaa mahdollisuuksia selkeyttää oikeudellinen ongelma, selvittää tosiseikasto ja antaa perusteltu päätös ja siten parantaa myös valitusten käsittelyn edellytyksiä hallinto-oikeudessa. Lautakunnan itsenäinen asema vahvistaa oikaisuvaatimuksen käsittelyä puolueettomasti ja verotusta koskevan päätöksen tehneestä Verohallinnosta riippumattomasti.

On epäselvää, miten menettely, jossa asiaan liittyvät tosiseikat vahvistettaisiin selvittelyn jälkeen sovinnolla, voisi soveltua tiukasti lakisidonnaisessa verotuksessa. Joka tapauksessa ottaen huomioon verotuksessa jo käytössä oleva oikaisuvaatimusmenettely erillisen sovittelumenettelyn käyttöönotto verotuksessa tosiasioiden selvittämiseksi ei ole tarpeellista. Lautakunnassa tapahtuva menettely mahdollistaa tosiasioiden perusteellisen selvittelyn. Erillinen sovittelumenettely lautakunnan yhteydessä tai muutoin aiheuttaisi lisääntyneitä hallinnollista monimutkaisuutta ja kustannuksia eikä siitä saataisi merkittävää hyötyä asioiden selvittelyssä.

Työryhmän muistiossa lähtökohtana sovittelumahdollisuuksien etsimiselle hallintoasioissa on pidetty pysymistä viranomaisen normaalin toimivallan rajoissa. Tässä yhteydessä mainitaan myös veronhuojennus kuvailtaessa tilanteita, joissa viranomaisen voi harkintavaltansa puitteissa korvata oman pää-

töksensä uudella päätöksellä. Veronkantolain mukaisessa verosta vapauttamisessa ei kuitenkaan ole tästä kysymys. Verohallinto ei päättäessään verosta vapauttamisesta muuta tai poista taustalla olevaa verotusta koskevaa päätöstään, vaan veronhuojennuksessa Verohallinto luopuu yksipuolisesti poikkeuksellisissa olosuhteissa kohtuullisuusperusteella omasta saatavastaan. Veronhuojennuksessa ei ole lainkaan sovittelu- tai neuvotteluelementtiä eikä tämän kaltaisissa asioissa olisi tarvetta sovittelijan ohjaukselle. Asiassa ei ole muutoksenhakuoikeutta, eikä tätä asiaryhmää tästäkään syystä voida rinnastaa muistiossa käsiteltyihin asioihin.

Muistiossa on mainittu esimerkkinä sovinnollisuutta edistävästä menettelyta-voista Verohallinnon käymät ns. ennakkolliset keskustelut yhteisöasiakkaiden kanssa. Menettelyn tarkoituksena on ohjata verovelvollisia ennakkollisesti veroasioissa ennen kuin verotukseen liittyvät transaktiot ovat tapahtuneet, jotta verovelvollinen osaa toimia oikein alusta asti. Valtiovarainministeriö toteaa, että näissä keskusteluissa on kysymys lähtökohtaisesti Verohallinnon ennakkollisesta ohjauksesta ja neuvonnasta. Ennakollisessa keskustelussa ei siten ole kysymys sovittelusta tai sovinnon edistämisestä vaan Verohallinnon velvollisuudesta ohjata asiakkaitaan. Verovelvollisella on mahdollisuus saada keskustelun pohjalta kirjallista ohjausta, jonka perusteella voi saada luottamuksensuojaa. Annettava ohjaus perustuu verolainsäädäntöön ja vakiintuneeseen verotuskäytäntöön. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa verovelvollista ohjeistetaan pyytämään ennakkoratkaisua, johon annetusta ratkaisusta verovelvollinen ja Veronsaajien oikeudenvallontayksikkö voivat valittaa hallinto-oikeuteen. Kysymys ei siten ole siitä, että verovelvollinen ja Verohallinto sopisivat ennakkollisessa keskustelussa puheena olevan asian verotuskohtelusta.

Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että Euroopan komissio tutkii jäsenvaltioiden yritysverotuksen ennakkoratkaisukäytäntöjä siitä näkökulmasta, rikkovatko jäsenvaltioiden tietyt käytänteet ja päätökset SEUT 107 artiklan yhteismarkkinoille sopimattoman valtioneuvon kieltoa. Komission tutkimus on jatkuvaa ja kattavaa. Käytännössä tutkinta toteutetaan siten, että komissio pyytää jäsenvaltioilta viiden vuoden välein kaikki Verohallinnon yrityksille antamat ennakkolliset päätökset kaikilta vuosilta. Tutkinnan tarkoitus on varmistaa, että jäsenvaltioissa ei sovelleta käytäntöjä joiden perusteella yrityksille voitaisiin yhtiökohtaisin sopimuksin tai poikkeavien tulkintojen perusteella myöntää yleisestä verolainsäädännöstä poikkeavia valtioneuvon kiellettyjä veroetuja. Mikäli komissio toteaa jäsenvaltiossa noudatetun SEUT 107 artiklan vastaisia menettelyjä, se voi käynnistää asiasta rikkomusmenettelyn. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämänkään vuoksi sovittelumenettelyn käyttöön ottaminen veroasioissa ei olisi perusteltua.

Edellä esitetyillä perusteilla valtiovarainministeriö katsoo, että verotusta koskevissa asioissa yllä kuvatun kaltainen sovittelumenettely ei ole tarkoituksenmukaista. Verotuksen tiukka lakisidonnaisuus ja sen tasapuolisuusvaatimus huomioon ottaen verotusta koskevan päätöksen ei tule voida perustua verovelvollisen ja veronsaajan väliseen sopimukseen tai sovintoon verotuksen lopputuloksesta.

Kunnallisvalituksen erityispiirre on, että jokainen kunnan jäsen voi valvoa kunnallisen päätöksenteon oikeellisuutta valitusoikeuden kautta. Kuntalain (410/2015) mukaisessa muutoksenhakujärjestelmässä muutoksenhakumahdollisuutta edeltää oikaisuvaatimusvaihe valtuuston päätöksiä lukuun ottamatta. Oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa kuntalain 137 §:n mukaan tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa (asianosainen) sekä kunnan jäsen. Kunnan jäsen on henkilö, jonka kotikunta kyseinen kunta on, yhteisö ja säätiö, jonka kotipaikka on kunnassa, sekä se, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa.

Oikaisuvaatimusmenettely on kunnan hallintomenettelyä, joka pakollisena esivaiheena edeltää lainkäyttöä katsottavaa valitusmenettelyä. Jos päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen, siitä ei voi vielä tehdä kunnallisvalitusta. Oikaisuvaatimusmenettelyssä noudatetaan ensisijaisesti kuntalakia ja toissijaisesti hallintolakia (434/2003). Oikaisuvaatimus voidaan tehdä sekä tarkoituksenmukaisuus- että laillisuusperusteella. Oikaisuvaatimusmenettelyllä turvataan kunnan jäsenen vaikutusmahdollisuuksia kunnan sisäisessä päätöksenteossa. Menettelyn ulkopuolelle on rajattu vain kunnan ja kuntayhtymien ylimpien toimielinten päätökset, koska ylimpien toimielinten asemaan oikaisuvaatimusmenettely ei sovellu. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta kunnallisvalituksin vain se, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos päätös on oikaisuvaatimuksen johdosta muuttunut, muutkin kunnallisvalituksen tekemiseen oikeutetut saavat valitusoikeuden.

Kunnallisvalitus on luonteeltaan laillisuusvalitus. Kunnallisvalituksen tekijä ei ole sidottu oikaisuvaatimuksessa esittämiinsä valitusperusteisiin, koska oikaisuvaatimuksen tekemisen perusteet ovat vapaamuotoiset. Kuntalain 135 §:n mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, päätöksen tehnyt viranomaisena on ylittänyt toimivaltansa tai päätös on muuten lainvastainen. Kunnallisvalituksessa valittajan tulee esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Kuntayhtymän viranomaisen päätöksestä oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä myös kuntayhtymän jäsenkunta ja sen jäsen sekä kuntien yhteisen toimielimen päätöksestä sopimukseen osallinen kunta ja sen jäsen.

Valtiovarainministeriö yhtyy työryhmän käsitykseen siitä, että sovittelu ei lähtökohtaisesti soveltuisi kunnallisvalituksen käyttöalalle kunnallisvalituksen erityispiirteiden vuoksi. Kuten edellä ja työryhmän muistiossa todetaan, kunnallisvalituksella on laaja käyttöala ja on mahdollista, että sovittelusta seuraisi uusia valituskelpoisia ratkaisuja. Myös sovittelun ulottaminen kuntalain mukaiseen oikaisuvaatimusmenettelyyn olisi ongelmallista. Kunnissa tehdään paljon päätöksiä ja sovittelumahdollisuus voisi lisätä hallinnollista taakkaa. Se voisi hidastaa muutoksenhakuprosessia ja siten vaarantaa sovittelun tarkoitusta. Edellä mainituilla perusteilla sovittelu ei myöskään soveltuisi hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) mukaisen aluevalituksen käyttöalalle. Aluevalitusta koskeva sääntely hyvinvointialueesta annetun lain 16 luvussa vastaa pitkälti kuntalain kunnallisvalitusta koskevaa sääntelyä.

Virkasuhdeasiat

Työryhmän arvion mukaan (s. 16) mm. *virkasuhdeasioissa* on kyse tilanteista, joissa sovittelu on tai voisi olla mahdollista. Työryhmän mukaan ko. tilanteissa sovittelu on mahdollista, koska ”voidaan valita lievempi sanktio, tai kyse on taloudellisesta kompensatiosta”. Asiaa tai sitä mitä sanktiolla tarkoitetaan tässä yhteydessä, ei täsmennetä muistiossa. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ei ole hallintoprosesseissa käsiteltäviä virkasuhdeasioita, joissa sovittelu voisi tulla kysymykseen. Valtiovarainministeriö ei pidä mahdollisena, että jos mm. virkavelvollisuuksien laiminlyönti (valtion virkamieslain 14 §) johtaa virkamiesoikeudellisiin toimenpiteisiin, kyseen voisi tulla sovittelun perusteella lievempi seuraamus. Valtiovarainministeriö ei tunnista myöskään hallintoprosessissa käsiteltäviä virkamiesasioita, joihin liittyy ”taloudellinen kompensatio”, jota voitaisi sovittaa ”viranomaisen normaalin toimivallan rajoissa” (s. 6).

Työryhmä on listannut myös hallintotuomioistuinten diaarin kautta tarkasteltuna *valtion virkamiehiä koskevat ”eräät virkamiesoikeusasiat, irtisanomiskorvauksiin liittyvät asiat”* sovitteluun mahdollisesti sopivina asioina (s.17). Muistiossa ei kuitenkaan täsmennetä tai käsitellä asiaa tarkemmin, lukuunottamatta toteamusta: ”viranomaisen ja yksityinen asianosainen voivat esimerkiksi virkasuhteen irtisanomistilanteessa sopia rahakorvauksesta” (s. 6).

Valtiovarainministeriö ei tunnista, mistä tilanteesta tässä on kyse. Virasto voi päätökseensä perustuen maksaa valtion virkamiehelle *irtisanoutumiseen* liittyvän korvauksen vain, jos valtiovarainministeriö on antanut siihen luvan valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 2 momentin 3 kohdan nojalla. Viranomaisen voi tällöin maksaa irtisanomisuhan alla olevalle virkamiehelle ns. tuotannolliseen ja/tai taloudelliseen irtisanomisperusteeseen perustuvan irtisanomisen (VML 27 §) vaihtoehtona *irtisanoutumiskorvauksen* siitä, että ko. irtisanomisuhan alla oleva virkamies itse *irtisanoutuu*. Valtiovarainministeriö on antanut määräyksen/ohjeen (VN/25890/2020), jossa käsitellään mm. irtisanoutumiskorvauksen perusteita ja määrää. Muissa irtisanomistilanteissa ei makseta tai voi maksaa korvauksia, joista viranomaisen voisi sopia toisin normaalin toimivaltansa rajoissa.

Työryhmän arvio on (s.19), että selkein potentiaalinen kehityskohde olisi varsinaisen hallintoprosessimenettelyn ulkopuolinen oikaisuvaatimusmenettely. Valtiovarainministeriö toteaa, että oikaisuvaatimusmenettely rajautuu virkamieslaissa virkamiehen taloudellisia etuuksia koskeviin asioihin lain 52 §:ssä. Virkamieslain 52 §:n mukaisessa menettelyssä ei ole kysymys tavanomaisesta, esimerkiksi hallintolain 7 a luvussa tarkoitettusta oikaisuvaatimusmenettelystä, vaan tavasta saada valituskelpoinen päätös virkamiehen taloudellista etuutta koskevassa asiassa. Oikaisuvaatimus kohdistuu sellaiseen viranomaisen palkanmaksatus- tai muuhun toimenpiteeseen, joka ei ole varsinaisen päätös. Tällaisessa hallintoasiassa on tarpeen tehdä päätös vasta oikaisuvaatimuksen johdosta. Kyse on lähtökohtaisesti lakisäätteisistä taloudellisista etuuksista, sillä virkamieslain 58 §:n mukaan oikaisuvaatimusta ei saa tehdä työtuomioistuimessa vireille pantavassa asiassa. Valtiovarainministeriön mielestä sovittelu ei sovellu taloudellisia etuuksia koskevaan asiaan,

eikä sen voi katsoa lisäävän tai vahvistavan myöskään virkamiehen oikeusturvaa.

Työryhmän kannan mukaan sovittelu on tai voisi olla mahdollista hallintoriita-asioissa (s. 14, 18). Valtion virkamiehiä koskevia hallintoriita-asioita voivat olla viraston/virkamiehen välinen ns. virkasopimus (VML 44 §) ja ns. karenssisopimus (VML 44 a §). Virkasopimuksessa sovitaan palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista. Sopimuksessa ei saa sopia asiasta, josta valtion virkaehtosopimuslain 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaan ei saa sopia. Sopimuksella ei myöskään saa sopia virkaehtosopimuksessa sovittuja palvelussuhteen ehtoja huonommista ehdoista. Karenssisopimuksessa rajoitetaan puolestaan määrääjäksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan vain, jos viranomainen arvioi virkamiehen irtisanoutuessa, että ko. pykälän mukaiset perusteet rajoitusajalle on konkreettisesti asetettavissa. Valtiovarainministeriö ei pidä ko. sopimuksia sovitteluun soveltuvina virkamieslaista tulevien reunaehtojen vuoksi.

Lopuksi

Valtiovarainministeriö yhtyy työryhmän näkemukseen, jonka mukaan sovittelu soveltuu ylipäättään heikosti hallintoasioihin niiden siviili- ja rikosasioista poikkeavan luonteen ja prosessiasetelman vuoksi eikä edellytyksiä yleiselle hallintoasioiden sovittelulle näyttäisi olevan. Jos sovittelua hallintoasioissa halutaan kuitenkin edistää, työryhmän muistion lopussa (s. 19-20) hahmotellut vaihtoehdot voisivat toimia mahdollisen jatkovalmistelun pohjana, lukuun ottamatta edellä tehtyjä huomioita.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Lainsäädäntöneuvos

Miska Lautiainen

Tiedoksi:

VM/vero-osasto

VM/kunta- ja aluehallinto-osasto