

13.12.2010

Dnro 1244/4/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

VEROHALLINTO PERI EDELLEEN LAINVASTAISESTI VEROJA OSAKEYHTIÖN PERUSTAJILTA JA HALLITUKSEN JÄSENILTÄ

1 KANTELU

Kantelijat pyysivät 3.4.2009 päivätyssä kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan Verohallinnon menettelyn verovastuuseen määräämisessä. Kantelijat olivat kannelleet oikeusasiamiehelle tästä samasta asiasta 2.5.2007. He saivat siihen apulaisoikeusasiamiehen vastauksen 13.6.2008, jossa Verohallinnon menettely todettiin lainvastaiseksi. Apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä Verohallintoa pyydettiin ilmoittamaan 1.11.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aihetta. Verohallituksen pääjohtajan ja ylitarkastajan päätöksen johdosta antamasta selvityksestä ei kuitenkaan käynyt ilmi, koska aiheettomat ulosotot loppuvat.

Kantelun mukaan vanhat vastuut pyörivät Verohallinnon järjestelmissä loputtomiin, koska se ei suostu niitä poistamaan. Kantelukirjelmän liitteenä oli esimerkkejä ulosottoviraston ilmoituksista, joilla kantelijoilta osakeyhtiön hallituksen jäsenenä perittiin kahden eri yhtiön rekisteröintien 19.4.2007 ja 24.3.2003 jälkeen edelleen vuonna 2008 maksuunpantuja ennakonpidätyksiä ja työantajan sosiaaliturvamaksuja. Uudenmaan verovirasto ja Länsi-Suomen verovirasto olivat 30.12.2008 ja 24.3.2009 tekemillään päätöksillä poistaneet virheelliset verovastuut.

- - -

3 RATKAISU

Päätökseni Verohallinnon lainvastaisesta menettelystä verovastuuseen määräämisessä 12.6.2008 (dnro 1197/4/06)

Totesin päätöksessäni, että Verohallinnon työnantajasuoritusten vuosivalvonta tapahtui koneellisesti ja oli täysin automatisoitu. Menettelyn yhteydessä maksuunpanopäätökseen vastuuvolliseksi merkittäviä ei kuultu vastuumerkinnän oikeellisuudesta. Verovastuuseen merkitylle ei myöskään annettu erikseen verovelvollista koskevaa maksuunpanopäätöstä, vaan vastuuseen merkitylle tuli päätös tiedoksi vain, jos verovelvollinen laiminlyö veron maksun ja veroa ryhdyttiin perimään myös vastuuseen määrätyltä.

Katsoin, että Verohallinnon menettely oli lainvastainen, kun osakeyhtiön perustajana ollut osakas tai hallituksen jäsen oli määrätty verovastuuseen veroista, jotka olivat syntyneet toiminnasta osakeyhtiön rekisteröinnin jälkeen. Menettely oli vastoin osakeyhtiölainsäädännön yhtä keskeistä periaatetta, jonka mukaan osakeyhtiö on osakkeenomistajastaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröinnillä.

Kun Verohallinto ei ole maksuvalvonnassaan selvittänyt verovastuun oikeellisuutta eikä kuullut osakeyhtiön perustajia tai hallituksen jäseniä, se oli tällä laiminlyönnillään vaarantanut merkittävästi näiden tahojen perustuslaissa perusoikeutena turvattua oikeusturvaa. Menettely oli myös selkeästi vastoin hallintolaissa viranomaiselle asetettua selvittämisvelvollisuutta ja asianosaisen kuulemisvelvollisuutta.

Verohallinto oli selvityksessään todennut, että aiheettomia vastuumerkintöjä oli esiintynyt vuosittain jonkin verran. Kun se selityksensä mukaan vasta nyt pyrki saattamaan verovastuuseen määräämisen lainmukaiseksi, se oli syyllistynyt asiassa aiheettomaan viivyttelyyn.

Annoin Verohallinnolle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä verovastuuseen määräämisessä. Menettelyn seurauksena työnantajasuorituksia on säännöllisesti ja useita kertoja vuodessa peritty ulosottoteitse tahoilta, joiden maksettaviksi ne eivät kuuluneet. Pyysin Verohallintoa ilmoittamaan minulle, mihin toimenpiteisiin tämä kannanottoni antoi aiheutta.

Verohallitus ilmoitti 28.10.2008, että Verohallinnon tietojärjestelmää ollaan muuttamassa siten, että niissä tilanteissa, joissa verovelvollisen oikeudellinen muoto on muuttunut perustajasta osakeyhtiöksi tai muuksi yhteisöksi, vastuulliseksi merkitään vain yhteisö eikä perustajaa siten enää merkitä vastuulliseksi yhtiön velvoitteista. Tarkoitus on varmistaa, ettei virheellisiä verovastuuseen määräämisiä enää tapahdu.

Verohallinnon nyt antama lausunto ja selvitykset

Verohallinnon selvitysten mukaan tämän päätökseni johdosta Verohallitus käynnisti eri tietojärjestelmiin tarvittavien muutostöiden kartoituksen. Tarvittavien suurehkojen muutostöiden vuoksi Verohallinto päätti ensin toteuttaa perintäjärjestelmään tehtävän muutoksen, joka oli toteuttavissa ja käyttöön otettavissa nopeimmin. Tämän muutoksen jälkeen Verohallinto ei enää kohdistanut perintätoimia osakeyhtiön perustajajäseniin Verohallinnon asiakastietokannassa olevan vastuutiedon perusteella.

Perintäjärjestelmään rakennetun muutoksen aikana Verohallinnolla ei ollut mahdollista luopua virheellisen menettelyn mahdollistaneista tietojärjestelmistään. Verohallinto pyrki kuitenkin erilaisin virkailijoiden suorittamin manuaalisin toimenpitein poistamaan kantelijoiden aiheettomat määräämiset ja estämään kantelijoihin kohdistuvat veronkuittaukset ja ulosottohakemukset.

Virheellisen menettelyn jatkumisen estämiseksi Verohallitus listasi kaikki Verohallinnon asiakastietokannassa olevat kantelijoiden eri verovirastojen toimialueella perustamat niin sanotut valmisyhtiöt ja yhtiöiden rekisteröintiä edeltävään aikaan kohdistuvat kantelijoiden ajalliset verovastuut näissä yhtiöissä. Verohallitus toimitti kantelijoiden verovastuita koskevat listaukset verovirastojen yksiköille 23.2.2009 toimenpiteitä varten. Verohallinnon asianomaisten yksiköiden tuli listausten perusteella mitätöidä kaikki kantelijoiden Verohallinnon asiakastietokannassa olevat rekisteröintiajankohtaa edeltävään aikaan kohdistuvat verovastuutiedot kantelijoiden perustamissa yhtiöissä.

Verohallinto ei tule tekemään työntajasuoritusten maksuvalvontajärjestelmään enää muutoksia, koska järjestelmä poistui käytöstä siirryttäessä 1.1.2010 lukien verotilijärjestelmään.

Uudenmaan veroviraston selvityksen mukaan sen maksuvalvontayksikkö oli 21.8.2008 määrännyt toisen kantelijan Verohallinnon käytössä olleen tietojärjestelmän määritysten mukaisesti automaattisesti vastuuvollisiksi. Myös ulosottoon lähettäminen tapahtui ennen kuin käytössä oli Verohallinnon listaus ulosottoon lähetetyistä verovastuista. Lista oli käsitelty kiireellisenä ja sen perusteella oli tehty manuaalisia poistopäätöksiä. Kun kantelija teki 29.12.2008 pyynnön verovastuiden poistamisesta, ne poistettiin 30.12.2008. Verohallinnon selvitysten mukaan väliaikaisratkaisuna perintäjärjestelmään

tehty muutos saatiin käyttöön vasta keväällä 2009. Maksuvalvontajärjestelmä poistui käytöstä, kun 1.1.2010 siirryttiin verotilijärjestelmään.

Länsi-Suomen veroviraston selvityksen mukaan se poisti Verohallituksen sille 23.2.2009 antaman listauksen nojalla 4.3.2009 toisella kantelijalla Verohallinnon asiakastietokannassa olevat verovastuutiedot. Koska vastuutietojen poistaminen tapahtui 4.3.2009, yhtiön maksamatta jättämät verovelat oli jo ehditty siirtää koneellisesti ulosottoviranomaisten perittäväksi kantelijalta. Verovirasto poisti 24.3.2009 tehdyillä päätöksillä kantelijan verovastuut.

Veronkantokeskuksen selvityksen mukaan vuoden 2009 keväällä tietojärjestelmässä toteutetun ohjelmamuutoksen johdosta osakeyhtiön perustajaosakkaaseen kohdistuva verovastuuseen perustuva perintä ei vastedes ole mahdollinen. Lisäksi kantelijoiden kohdalla oli keväällä 2009 erikseen manuaalisesti poistettu vastuutiedot. Yhtiöissä, joissa kantelijat olivat olleet perustajaosakkaina, ei enää ole vastuutietoja. Kantelun kohteena olevat velat olivat syntyneet ja valitettavasti menneet perintään ennen vastuutietojen poistoa. Velkojen perintä tulee estymään, kun edellä mainittu tietojärjestelmämuutos otetaan käyttöön.

Verohallinnossa oli myös aloitettu laajempi selvitystyö, jossa vero ja siihen mahdollisesti liittyvä vastuuvastuu kytkettäisiin toisiinsa veron määräämisestä alkaen. Vastuutieto olisi mukana koko veron elinkaaren ajan. Vuoden alussa käyttöönotettava verotilimenettely tulee muuttamaan menettelyä verojen maksamisessa ja ilmoittamisessa. Vastuuseen määräämisen kehittämisessä on verotiliotettava huomioon. Asian laajakantoisuuden vuoksi selvitystyö on tältä osin vielä kesken. Myös Verohallinnon asiakasrekisteröintiin ollaan tekemässä muutoksia. Kun asiakas rekisteröidään rekisteriin, asiakkaalle tullaan automaattisesti lähettämään ilmoitus verovastuusta, jos rekisteröitävä on vastuuvastuun asemassa.

Verohallituksen lausunnon mukaan työnantajasuoritusten maksuvalvontajärjestelmä tulee poistumaan käytöstä siirryttäessä 1.1.2010 lukien verotilijärjestelmään. Siihen siirtymisen yhteydessä Verohallinnon asiakastietokantaan vastuuvastuuseksi rekisteröitävälle asiakkaalle lähetetään automaattisesti ilmoitus vastuumerkinnästä. Ilmoituksen saaneella on tällöin mahdollisuus vaatia oikaisua virheelliseksi katsomaansa vastuumerkintään.

Lausunnon mukaan apulaisoikeusasiamiehen päätös edellytti suurehkoja tietojärjestelmämuutoksia. Kantelukirjoituksen jälkeen Verohallinnossa oli käyttöönotettu väliaikaisratkaisuna perintäjärjestelmään tehty muutos, joka estää kaikkiin yhtiöihin ja siten myös kantelijoihin eri yhtiöiden perustajaosakkaana verovastuun perusteella kohdistuvat perintätoimet.

Verohallinnon menettely arviointia

Olin päätöksessäni 12.6.2008 todennut, että Verohallinnon menettely verovastuuseen määräämisessä oli lainvastainen, kun osakeyhtiön perustajana ollut osakas tai hallituksen jäsen oli määrätty vastuuseen veroista, jotka olivat syntyneet toiminnasta osakeyhtiön rekisteröinnin jälkeen. Annoin Verohallinnolle huomautuksen tästä lainvastaisesta menettelystä. Verohallinto ilmoitti minulle 28.10.2008, että sen tietojärjestelmiin tullaan tekemään muutos, jonka seurauksena osakeyhtiön perustajaosakkaat eivät ole vastuussa yhtiön velvoitteista.

Huolimatta tästä päätöksestäni ja Verohallinnon ilmoituksesta, jonka mukaan tietojärjestelmää muutetaan verovastuiden osalta, kantelijoiden kohdalla tapahtui jälleen ulosotto-perintä, kun vielä edelleenkin virheellisesti määrättyjen verovastuiden johdosta heille lähetettiin ulosottoviraston 7.12.2008 päivätyt ulosottoasian vireilletuloilmoitukset.

Verohallinnon nyt antaman lausunnon mukaan kantelijat määrättiin edelleen tietojärjestelmässä olleiden määritysten perusteella verovastuuseen osakeyhtiöiden veroista, jotka olivat syntyneet osakeyhtiöiden rekisteröinnin jälkeen. Nämä maksuunpanopäätökset tehtiin ennen Verohallinnon käyttöönotamia manuaalisia korjaustoimia. Henkilöiden ja yhteisöjen asiakastietokannassa olevat eri osakeyhtiöiden verovastuut koottiin listaksi. Niiden perusteella tehtiin manuaaliset poistopäätökset. Tämä lista toimitettiin verovirastoille keväällä 2009.

Verohallinto poisti kantelijoiden pyyntöjen perusteella virheelliset verovastuut ilman aiheetonta viivytystä. Kantelijoille aiheutui kuitenkin Verohallinnon lainvastaiseksi toteamastani tietojärjestelmästä johtuen vielä edelleen aiheettomia ulosottoperintöjä. Niistä vapautuakseen kantelijat joutuivat ottamaan yhteyttä Verohallintoon. Kantelijat eivät ole ilmoittaneet, että heille olisi Verohallinnon menettelystä seurannut suoranaista taloudellista vahinkoa, mutta heille aiheutui siitä joka tapauksessa ylimääräistä haittaa ja vaivaa. Kantelijat joutuivat jälleen ryhtymään itse toimenpiteisiin saadakseen Verohallinnon lainvastaiseksi todetun virheen korjatuksi.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Säännöksen jälkimmäinen virke vastaa hallitusmuodon 92 §:n 1 momentissa säädettyä lainalaisuusvaatimusta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp.) painotettiin, että myös hallinto on osa sitä julkista valtaa, jota perusoikeussäännökset velvoittavat. Hallitusmuodon lainalaisuusvaatimuksessa oli kysymys ennen kaikkea julkisen vallan käyttöä koskevasta velvollisuudesta soveltaa koko oikeusjärjestystä, siis myös perusoikeussäännöksiä. Perusoikeussäännökset sitovat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa niin lainsäädännössä, lainkäytössä kuin hallinnossa. Edelleen esitöiden mukaan perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei kuitenkaan ole riittävää, että julkinen valta pidättyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien suojaamiseksi. Säännös perusoikeuksien toteutumisen turvaamisveloitteesta korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla.

Mielestäni Verohallinnon olisi viimeistään päätökseni 12.6.2008 jälkeen tullut ryhtyä kiireellisiin toimenpiteisiin lainvastaisen menettelynsä korjaamiseksi. Kuitenkin vielä noin puolen vuoden kuluttua ja vieläpä samat kantelijat joutuivat jälleen samaan lainvastaiseen menettelyyn perustuneen ulosottoperinnän kohteeksi.

Mielestäni Verohallinnon tulisi jollakin tavalla hyvittää kantelijoille lainvastaisella menettelyllään aiheuttamansa haitta ja vaiva. Hyvitys voi olla rahallinen korvaus tai aineeton toimenpide, kuten pahoittelu ja anteeksipyyntö. Verohallinnon selvityksestä ei ilmene, että se olisi tällä tavalla ottanut vastuuta lainvastaisesta menettelystään ja pyrkinyt palauttamaan kantelijoiden luottamusta toimintaansa.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Verohallinnon tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän Verohallintoa ilmoittamaan minulle 28.2.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta.

Verohallinto ilmoitti, että se oli lähettänyt kantelijoille pääjohtajan kirjeen, jossa Verohallinto oli pahoitellut virheellisestä menettelystään kantelijoille aiheutunutta haittaa ja vaivaa.