

5.7.2011

Dnro 1330/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELYN LAINVASTAINEN VIIVÄSTYMINEN VEROHALLINNOSSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi 7.4.2010 lähetetyssä kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan Sisä-Suomen veroviraston menettelyn hänen jälkiverotustaan koskevan muutoksenhaun käsittelemisessä. Kantelijan mukaan hän sai isot jälkiverot 27.12.2004. Hän teki jälkiverotuksista oikaisuvaatimuksen, jossa hän oli myös pyytänyt jälkiverojen täytäntöönpanon kieltä. Hänelle luvattiin tuolloin, että oikaisuvaatimus johtaa kolmen neljän kuukauden kuluessa verotuksen oikaisulautakunnan päätökseen. Hän sai ulosoton kieltä koskevan päätöksen siihen saakka, kunnes oikaisulautakunnan päätös valmistuu.

Kantelija tiedusteli oikaisuvaatimuksen viivästymistä vuosina 2006–2007 muutaman kerran ja hänelle ilmoitettiin, että päätös oli tulossa. Vuodenvaihteen 2010 lähestyessä verovirastosta ilmoitettiin kantelijalle, että jälkiverot olivat vanhenemassa. Joulukuussa 2009 ulosottovirastosta tuli kirje, jossa pyydettiin suorittaman jälkiverot korkoineen. Kantelija ei reagoinut tähän, koska verotuksen oikaisulautakunta ei ollut ratkaissut oikaisuvaatimusta. Vuoden 2010 ensimmäisenä arkipäivänä saapui kirje, jonka mukaan kantelijan omaisuus, kotitalo Lahdessa ja asunto-osake, asetettiin hukkaamiskieltoon. Tämän jälkeen saapui kolmas kirje, jonka mukaan kantelijan omaisuuden sai ulosmitata, mutta ei myydä. Oikaisuvaatimusta ei ollut vielä kukaan ratkaistu eikä ulosottoa ole peruttu.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpänä asteena korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluu muun ohella lain 7 §:n palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus. *Hallintolain* 7 §:n mukaan asiointi ja asiankäsit-

tely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Hallintolainkäyttölakia sovelletaan lainkäyttöön yleisissä hallintotuomioistuimissa. Lain 53 a §:n mukaan Jos asia koskee hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määräämistä tai muutoksenhakua hallintoviranomaisen päätökseen, jolla tällainen seuraamus on määrätty, hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi ottaa ratkaisussaan huomioon, että asian käsittely on viivästynyt ja loukkaa asianosaisen oikeutta oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Hallintotuomioistuin tai muu lainkäyttöelin voi viivästyksen hyvittämiseksi alentaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen määrää tai poistaa sen kokonaan.

3.2

Veroviraston menettelyn arviointi

Sisä-Suomen verovirastossa tehtiin 27.12.2004 kantelijan verovuosia 1998, 1999, 2000 ja 2002 koskeva jälkiverotuspäätökset. Niissä katsottiin kantelijan saaneen peiteltyä osinkoa yhtiöltä, jonka osakas hän oli. Kantelija haki 27.1.2005 oikaisuvaatimuksin muutosta jälkiverotuspäätöksiin. Oikaisuvaatimuksissaan hän vaati määrätuille jälkiveroille toimenpidekieltoa. Sisä-Suomen verovirasto antoi 28.4.2005 ulosoton keskeyttämistä koskevan päätöksen. Sen mukaan määräys oli voimassa kunnes verotuksen oikaisulautakunta on ratkaissut oikaisuvaatimukset.

Sisä-Suomen yritysverotoimiston selvityksen mukaan yritysverotoimisto perustettiin 1.1.2007 ja sen toimialue laajennettiin 1.1.2008 kattamaan kaikki veroviraston neljä maakuntaa. Tuossa vaiheessa Hämeenlinnan verotusyksiköltä siirtyi yritysverotoimistoon suuri määrä käsittelemättömiä maksuunpano- ja oikaisuvaatimuksia.

Sisä-Suomen yritysverotoimiston Hämeenlinnan toimipisteen menettelyä jälkiverotusten toimittamisessa on tukittu jo aikaisemmin eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen toimiessaan apulaisoikeusasiamiehenä antoi 31.12.2009 päätöksen (dnro 3550/4/08) Sisä-Suomen veroviraston menettelyyn kantelijan yrityksen jälkiverotusten toimittamisessa. Tuossa päätöksessä apulaisoikeusasiamies totesi, että kantelijan liiketoiminnan verotarkastuskertomukseen perustuvien verotusesitysten käsittelyssä Sisä-Suomen verovirastossa oli ollut merkittäviä puutteellisuuksia ja viivästystä. Menettely johti kantelijan kohdalla jälkiverotusten toimittamiseen pääosin viimeisenä mahdollisena ajankohtajana ja kohtuuttomaan jopa neljän vuoden käsitteilyaikaan verovirastossa. Silloin saadun selvityksen perusteella organisaatiomuutoksen vuoksi veroviraston Hämeenlinnan verotusyksikön työt ruuhkautuivat jopa niin, että toiminta muuttui selviytymiskamppailuksi ja vain kaikkein kiireellisimmät asiat pystyttiin hoitamaan.

Apulaisoikeusasiamiehen päätöksen mukaan Sisä-Suomen verovirasto verotuksen toimittavana viranomaisena oli ollut vastuussa siitä, että asiointia ja asioiden käsittelyä verotusyksikössä ei ollut järjestetty asianmukaisella tavalla. Verovirasto oli siten tässä organisaatiomuutoksessa laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia ja valvoa, että verotusyksikössä olisi voitu käsitellä verotusasiat asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä sekä että myös hallinnon asiakkaat olisivat saaneet neuvontaa ja muita palveluja asianmukaisesti. Apulaisoikeusasiamies huomautti vastaisen varalle Sisä-Suomen

verovirastoa sen laiminlyönnistä johtuneesta kantelijan veroasioiden käsittelyn puutteellisuudesta ja viivästyksestä. Hän saattoi tämän päätöksensä myös Verohallituksen tietoon.

Tämän päätöksen jälkeen on kuitenkin taas ilmennyt Sisä-Suomen veroviraston yritysverotoimistossa jälleen kohtuutonta viivästystä ja toimeettomuutta kantelijan jälkiverotusta koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyssä. Kantelija sai 27.1.2005 tekemiinsä oikaisuvaatimukseen verotuksen oikaisulautakunnan päätökset vasta 1.7.2010 eli viiden vuoden ja viiden kuukauden käsittelyajassa. Kantelijan ulosoton keskeytystä koskeva päätös muutettiin 25.11.2009 realisoitikielloksi siten, että kantelijan omaisuutta sai ulosmitata, mutta ei myydä. Tämä päätös oli voimassa 28.2.2010 saakka. Päijät-Hämeen ulosottovirasto päätöksellään 14.1.2010 ulosmittasi kantelijan omistaman kiinteistön ja asunto-osakkeen.

Oikaisuvaatimusten käsittelyn ollessa kesken Päijät-Hämeen verotoimistosta tiedusteltiin yritysverotoimistolta kaksi kertaa vuosien 2009 ja 2010 alussa niiden tilannetta. Vuonna 2009 yritysverotoimistosta annettiin tieto, että oikaisuvaatimukset oli tarkoitus viedä verotuksen oikaisulautakunnan kokoukseen 25.2.2009. Vaikka jo tuolloin asioiden käsittely oli kestänyt runsaat neljä vuotta, yritysverotoimistossa ei kuitenkaan seurattu, että oikaisuvaatimukset tulevat luvatussa ajassa käsitteilyiksi. Asiaan palattiin vasta vuoden kuluttua.

Jo edelliseen 30.12.2009 ratkaistuun kanteluun annetuissa veroviraston ja yritysverotoimiston selvityksissä oli todettu, että kantelijan oikaisuvaatimuksia ei ollut kirjattu asianmukaisesti muutossovellukseen. Myös nyt yritysverotoimiston selvityksen mukaan kysymyksessä olevan kantelijan oikaisuvaatimuksia ei ollut kirjattu muutosverotuksen tietokonesovellukseen. Oikaisuvaatimusten käsittelyaikojen valvonta tapahtuu tämän sovelluksen avulla. Huolimatta siitä, että valvonnan kannalta merkittävä laiminlyönti oli jo aiemmin todettu saman verovirkailijan toiminnassa, Sisä-Suomen verovirastossa ei ryhdytty aktiivisiin toimenpiteisiin verovirkailijan työtilanteen selvittämiseksi. Myöskään ylimmän laillisuusvalvojan verovirastolle antama moite ei näyttäisi johtaneen verovirastossa minkäänlaisiin toimiin tilanteen korjaamiseksi.

Käsitykseni mukaan asiassa on riidatonta, että kysymyksessä oleva verovirkailija oli laiminlyönyt hänelle kuuluvan virkavelvollisuuden suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Verovirkailijan selvityksestä ei ilmene, mistä syystä hänen kohdallaan jälleen toistui tällainen asian käsittelyn merkittävä viivästyminen.

Ylin laillisuusvalvoja oli vastaavaa asiaa koskevassa päätöksessään todennut, että Sisä-Suomen verovirasto oli organisaatiomuutoksen yhteydessä laiminlyönyt velvollisuutensa huolehtia ja valvoa verotusasioiden asianmukaista ja viivytyksetöntä käsittelyä. Tästä moitteesta ja tuon asian käsittelyn yhteydessä jo ilmitulleista verovirkailijan laiminlyönnistä huolimatta tämän saman tilanteen on annettu toistua verovirastossa. Nähdäkseni tässä tilanteessa veroviraston johdolla olisi ollut erityisen painava työnjohdollinen velvollisuus ja vastuu huolehtia virkatehtävien asianmukaisesta hoitamisesta sekä tarvittaessa asioiden siirtämisestä toiselle käsittelijälle ja töiden organisoinnista siten, että asioiden vaativuus ja määrä eivät olisi olleet esteenä niiden asianmukaiselle käsittelylle viivytyksettä. Myös Verohallitus oli saatettu tietoiseksi tilanteesta.

Mielestäni näissä olosuhteissa kysymyksessä olevan verovirkailijan lisäksi veroviraston johdolla ja yritysverotoimistolla on erityisen painava vastuu viraston lainvastaisista laiminlyönneistä kantelijalle aiheutusta haitasta ja vaivasta. Veroviraston ja yritysverotoimiston selvityksistä ei ilmene, että ne olisivat millään tavalla, esimerkiksi pahoittelemalla, ottaneet vastuuta lainvastaisesta laiminlyönnistään ja pyrkineet palauttamaan kantelijan luottamusta Verohallinnon toimintaan.

3.3

Esitys Verohallinnolle perusoikeusloukkauksen hyvittämiseksi

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 12/2010 liittyen hallituksen esityksen laeiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain ja valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain muuttamisesta tarkastellut myös oikeusasiamiehen suosituksia ja esityksiä perusoikeusloukkausten hyvittämissä. Perustuslakivaliokunta on ilmoittanut pitävänsä esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvätyksestä selvissä tapauksissa perusteltuna yksilöiden pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytämiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi.

Oikeusasiamiehen hyvitysesityksellä tähdätään siihen, että tapahtunut virhe voidaan hyvittää. Hyvitys on laajempi kuin vahingonkorvauslaissa tarkoitettu vahingon tai vahingonkorvauksen käsite. Oikeusasiamiehen hyvitysesitys voi tarkoittaa myös aineettoman vahingon korvaamista (ns. kärsimyskorvaus). Vahinkojen hyvittäminen oikeusasiamiehen esityksen perusteella on samalla yksi asian sovinnollisen ratkaisun muoto.

Oikeusasiamiehen esityksiin perustuva hyvitys voi olla ainakin kolmenlainen. Ensimmäkin hyvitys voi olla vahingonkorvauslain mukaisen vahingon korvaamista. Toiseksi hyvitys voi perustua E uroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaan, jos kysymys on sopimukseen perustuvan oikeuden tai vapauden loukkauksesta. Kolmanneksi hyvitys voi olla kansallisen lain vastaisesta menettelystä aiheutuneen muunlaisen vahingon tai epäoikeudenmukaisuustuntemuksen, vääryyskokemuksen yms. korvaamista tai hyvittämistä. Hyvitys voi olla aineeton toimenpide, kuten pahoittelu tai anteeksipyyntö, tai rahallinen korvaus.

Käsitykseni mukaan nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa on tapahtunut tällainen perustuslakivaliokunnan mietinnössä tarkoitettu selvä laiminlyönti Sisä-Suomen verovirastossa. Kantelijan perusoikeutena turvattua oikeusturvaa eli oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä on loukattu. Veroviraston laiminlyöntien vuoksi hänen omaisuuttaan on nyt myös ulosmitattu. Eduskunnan oikeusasiamiestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Mielestäni Verohallinnon tulisi jollakin tavalla hyvittää kantelijalle näillä lainvastaisilla laiminlyönneillä aiheutettu haitta ja vaiva.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Sisä-Suomen verovirastolle huomautuksen vastaisen varalle sen edellä selostetuista lainvastaisista laiminlyönneistä. Saatan tämän päätökseni myös Verohallinnon johdon tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Verohallinnon johdolle ja Sisä-Suomen verovirastolle jäljennökset tästä päätöksestäni.

Pyydän Verohallinnon johtoa ilmoittamaan minulle 31.12.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on antanut aihetta.