

16.5.2012

Dnro 3897/4/11

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen**

## **VALITUSLUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA**

### **1 KANTELU**

Kantelijayritys lähetti 25.10.2011 eduskunnan oikeusasiamiehelle tiedoksi kopion korkeimmalle hallinto-oikeudelle 25.10.2011 tekemästään tiedustelusta. Tiedustelu koski yrityksen 24.2.2009 tekemää purkihakemusta sekä valituslupahakemusta ja valitusta. Siinä viitattiin asian käsittelyn kiirehtimiseksi talvella ja keväällä 2010 tehtyihin yhteydenottoihin, jolloin korkeimman hallinto-oikeuden esittelijä oli vastannut, että aikaa tulisi kulumaan noin puoli vuotta. - - - Kirjoituksessa tiedusteltiin, miksi käsittelyaika oli ylittänyt keskimääräisen keston (10,8 kuukautta) ja oliko korkein hallinto-oikeus noudattanut asiassa yhdenvertaisuusperiaatetta.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Tapahtumat**

Sisä-Suomen verovirasto toimitti 31.12.2004 yhtiötä koskevan jälkiverotuksen verovuodelta 2000. Jälkiverotuksessa yhtiön verotettavaan tuloon lisättiin 217 557 markkaa, ja sama määrä otettiin huomioon yhtiön tuloveron vähimmäismäärää laskettaessa yhtiönveron hyvityksestä annetun lain mukaan. Yhtiölle määrättiin veronkorotusta 17 000 markkaa. Kyse oli siitä, että yhtiö oli maksanut [yhtiön nimi poistettu] Ltd:lle vuoden 2000 tilikaudella konsultoinnista 267 557,85 markkaa, mitkä palkkiot oli veroviraston mukaan kierrätetty Unkarin kautta Suomeen yhtiön osakkaan hallintaan. Varojen katsottiin olleen koko ajan yhtiön osakkaan määräysvallassa. Hänen katsottiin olevan yhtiön ja [yhtiön nimi poistettu] Ltd:n määräysvallan käyttäjä ja todellinen omistaja.

Sisä-Suomen verotuksen oikaisulautakunta kumosi jälkiverotuksen 23.1.2008 antamallaan päätöksellä. Oikaisulautakunta katsoi, että konsulttisopimukseen perustunutta palkkiota ei tullut pitää perusteettomana.

Veroasiamies haki muutosta oikaisulautakunnan päätökseen valittamalla Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus antoi päätöksen valitukseen 8.1.2009. Se hyväksyi veroasiamiehen vaatimuksen, jonka mukaan veroviraston jälkiverottoman 217 557 markan ja eräälle yritykselle tilinpidon hoidosta maksetun 44 623,42 markan erotus 172 933 markkaa on lisättävä jälkiverotukseen yhtiön tuloon. Hallinto-oikeus kumosi verotuksen oikaisulautakunnan valituksenalaisen päätöksen ja palautti asian verovirastoon uudelleen käsiteltäväksi.

Sisä-Suomen yritysvero toimisto antoi palautetussa asiassa uuden jälkiverotuspäätöksen 5.3.2009. Yritysvero toimisto lisäsi veroasiamiehen vaatimukseen perustuvan Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätöksen mukaisesti yhtiön tuloon 172 933 markkaa ja otti mainitun määrän huomioon peiteltynä osingonjakona tuloveron vähimmäismäärää, veroylijäämää ja täydennysveroa laskettaessa. Veronkorotusta määrättiin 13 000 markkaa. Sisä-Suomen verotuksen oikaisulautakunta antoi 22.6.2011 päätöksen yhtiön tekemään oikaisuvaatimukseen. Oikaisulautakunta hylkäsi vaatimuksen veronkorotuksen poistamisesta. Sisä-Suomen yritysvero toimistosta saadun tiedon mukaan yrityksen verotus vuodelta 2000 on lopullinen.

Yhtiö oli hakenut korkeimmalta hallinto-oikeudelta lupaa valittaa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden edellä mainitusta 8.1.2009 antamasta päätöksestä. Valituslupa-asia tuli vireille korkeimmassa hallinto-oikeudessa 3.3.2009. Korkein hallinto-oikeus päätti 16.1.2012, että valituslupaa ei myönnetä, joten Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätös sai lainvoiman.

## 3.2

### Selvitysten sisältö

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa jaoston puheenjohtajana toiminut **A** totesi selvityksessään, että yhtiön tuloverotusta koskeva valituslupahakemus (- - -) ja purkuhakemus (- - -) ovat tulleet korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireille 3.3.2009. Yhtiön valituslupahakemusta on täydennetty 8.1.2010. Yhdessä ratkaistavaan asiakokonaisuuteen liittyy kolme yhtiön osakkaan tuloverotusta koskevaa purkuhakemusta, jotka ovat tulleet vireille 1.3.2010.

Asiat ovat olleet esittelyssä 16.11.2010. Yhtiön valituslupahakemus on tällöin päätetty laittaa väli-toimille. Muut asiakokonaisuuteen liittyvät asiat on myöhemmin poistettu listalta. Verohallinnon esitutkinta- ja oikeusyksiköltä pyydettiin lausuntoa 26.1.2011. Veronsaajien oikeudenvilvontayksiköltä on pyydetty vastinetta 17.2.2011, joka on saapunut 24.3.2011. Yhtiöltä on pyydetty 25.3.2011 vastaselitystä, joka on saapunut 10.5.2011.

Asiakirjat on lähetetty 18.4.2011 yhtiön osakkaan asiamiehen pyynnöstä nähtäväksi Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen mainittua vastaselitystä varten. Ne ovat palautuneet korkeimpaan hallinto-oikeuteen 25.5.2011. Asiakirjat ovat olleet lainassa Sisä-Suomen yritysvero toimistossa 16.6.–7.7.2011.

A toi esille, että käsillä olevan asian asiakirja-aineisto on hyvin laaja. Asioiden käsittelyä on viivästyttänyt se, että vuonna 2009 vireille tulleet osakeyhtiön veroasiat on tullut yhdistää korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäviksi vuonna 2010 vireille tulleiden asioiden kanssa. Asiat olisivat olleet ratkaistavissa kerrotun vastaselityksen ja asiakirjojen saavuttua.

Asiat on jaettu esittelijälle ensimmäisen kerran 10.3.2009. Tämän jälkeen asiakirjat on jouduttu siirtämään esittelijältä toiselle kolme kertaa: 16.4.2009 ensimmäisen esittelijän esteellisyyden vuoksi, 13.1.2010 toisen esittelijän virkasuhteen päättymisen vuoksi ja 29.8.2011 kolmannen esittelijän virkavapaalle lähtemisen vuoksi. Veroasioita käsittelevän 2. jaoston käsiteltäväksi on siirretty uusia asiaryhmiä, mikä on osaltaan viivästyttänyt veroasioiden käsittelyä.

Selvityksen mukaan kantelija on tiedustellut asioiden käsittelyaikataulua 31.10.2011 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneella kirjeellään. Hänelle on tuolloin ilmoitettu, että asiat menevät istun- tokäsittelyyn joulukuussa 2011. Asian esittelijä havaitsi kuitenkin asioihin tarkemmin perehdyttyään olevansa asiassa esteellinen. Aallon mukaan esteellisyys ei ollut havaittavissa suoraan asioiden asiakirjoista.

A totesi vielä, että kantelijan asiamies ilmoittaa kysyneensä 31.1.2010 päivätyllä kirjeellä asioiden arvioitua ratkaisuaikakohtaa. Kantelun mukaan kirje on toimitettu ”korkeimpaan oikeuteen”. Kyseisenlaista faksia ei selvityksen mukaan ole saapunut korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkeimman hallinto-oikeuden **kansliapäällikkö** totesi, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa on joulukuussa 2011 vireillä noin 4 100 asiaa, joista 815 on veroasioita. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien asioiden määrä on vuodesta 2006 lähtien ollut jatkuvassa kasvussa. Asiamäärien kasvaessa valitus- ja valituslupa-asioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat pidentyneet.

Marraskuun 2011 työtilasto osoittaa, että valitusasiat käsitellään keskimäärin 13,7 kuukaudessa ja valituslupa-asiat 10,5 kuukaudessa. Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika on 12,0 kuukautta. Veroasioissa keskimääräinen käsittelyaika on 14,0 kuukautta.

Kansliapäällikkö katsoi, että veroasioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat hallintotuomioistuimissa yleensäkin ottaen tällä hetkellä kohtuuttoman pitkiä. Veroasioiden viipyminen johtuu osaltaan monimutkaistuvasta ja kansainvälistyvistä verolainsäädännöstä, mutta myös hallintotuomioistuinten niukkenevista resursseista suhteessa vireille tuleviin asioihin. Kansliapäällikkö toi esille, että korkein hallinto-oikeus on talousarviokäsittelyjen yhteydessä korostanut niin oikeusministeriölle kuin eduskunnallekin riittävien resurssien merkitystä, jotta kohtuulliset käsittelyajat voidaan turvata kaikissa tuomioistuinasteissa ja kaikissa asiaryhmissä.

Tässä kantelussa tarkoitettu asia on viipynyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa keskimääräistä kauemmin. Viipymiseen näyttää vaikuttaneen paitsi 2. jaoston työtilanne myös asian siirtyminen usealle esittelijälle.

Kansliapäällikkö kertoi, että korkeimman hallinto-oikeuden jaostoilla on vakiintuneesti voitu seurata asioiden käsittelytilannetta, mukaan lukien käsittelyaikoja, lähinnä niin sanottujen rästellistojen avulla. Käytäntö on varsin vanhanaikainen. Asianhallintajärjestelmä ei ole mahdollistanut käsittelyaikojen jatkuvaa automaattista seurantaa.

Kansliapäällikkö totesi, että marraskuussa 2011 asianhallintajärjestelmää on uudistettu siten, että kullekin asiaryhmälle ja sitä kautta kullekin asialle on järjestelmässä määritelty käsittelyjärjestystä ohjaava tavoitekäsittelyaika ja kiireellisyysluokka. Asianhallintajärjestelmä ilmoittaa automaattisesti lähestyvistä tai ylitetystä tavoitekäsittelyajasta työvaiheittain. Kansliapäällikkö pitää uudistusta merkittävänä parannuksena käsittelyaikojen seurannassa ja kunkin yksittäisen asian seurannan mahdollisuuksissa.

### 3.3

#### Oikeusohjeet

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

Verotusmenettelystä annetun lain 5 luvussa säädetään muutoksenhausta. Lain 61 §:n mukaan verotuksen oikaisulautakunta ratkaisee verotusta koskevat oikaisuvaatimukset.

Verotusmenettelystä annetun lain 66 §:n 1 momentin mukaan verovelvollinen tai muu muutoksenhakuun oikeutettu saa hakea oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen valittamalla muutosta siltä hallinto-oikeudelta, jonka tuomiopiirissä verovelvollisen tai yhtymän kotikunta 5 §:n mukaan on.

Verotusmenettelystä annetun lain 70 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Pykälän 2 momentin mukaan valitusluvan myöntämisen perusteet ovat 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi, 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai 3) valitusluvan myöntämiseen on painava taloudellinen tai muu syy.

Hallintolainkäyttölain 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.

### 3.4

#### Asian käsittelyaika

Valituslupahakemusta on käsitelty lähes kolme vuotta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valituslupaa ei ole myönnetty, jolloin lopputulokseksi on jäänyt se, että hallinto-oikeuden vuoden 2009 alussa antama päätös, jolla verotuksen oikaisulautakunnan päätös kumottiin ja asia palautettiin verovirastoon uudelleen käsiteltäväksi, on jäänyt voimaan.

Asiakirjaselvityksen mukaan Sisä-Suomen yritysvero toimisto on käsitellyt yhtiön vuoden 2000 verotuksen uudestaan sinä aikana, kun Hämeenlinnan hallinto-oikeuden 8.1.2009 päätöstä koskevan valituslupa-asian käsittely on ollut vireillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Sisä-Suomen yritysvero toimisto antoi palautetussa asiassa päätöksen 5.3.2009. Verotuksen oikaisulautakunta hylkäsi 22.6.2011 antamallaan päätöksellä yhtiön oikaisuvaatimuksen. Tästä oikaisulautakunnan päätöksestä yhtiö ei ole saadun tiedon valittanut edelleen hallinto-oikeuteen.

Asian kokonaiskäsittelyajan suhteen pidän lähtökohtaisesti kestävämmänä, että verovuotta 2000 koskeva vuonna 2004 ensimmäisen kerran toimitettu verotus oli säännönmukaisessa muutoksenhausta käsiteltävänä vielä vuonna 2012. Saamassani selvityksessä on tuotu esiin asian monimutkaisuus ja laajuus. Minulla ei ole aihetta epäillä tätä. En silti voi nähdä, että näin pitkä kokonaiskäsittelyaika voisi olla olematta perustuslain 21 §:n vastainen (ks. myös apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin 20.6.2011 antama päätös dnro 704/4/10, jossa verovalitusta koskevan valituslupahakemuksen käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa kesti kaksi vuotta kahdeksan kuukautta, ja asian kokonaiskäsittelyaika oli tuossa vaiheessa jo ylittänyt seitsemän vuotta).

Korkeimman hallinto-oikeuden ja hallintotuomioistuinten toimintakertomuksista vuodelta 2011 ilmenee, että veroasioiden keskimääräinen käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli 14,2 kuukautta. Valituslupa-asioissa käsittelyaika oli keskimäärin 10,7 kuukautta. Alueellisissa hallinto-tuomioistuimissa (Ahvenanmaan hallintotuomioistuin pois lukien) veroasioiden keskimää-

räinen käsittelyaika vuonna 2011 oli 11,4 kuukautta. Ratkaistujen asioiden käsittelyaika lasketaan oikeusministeriön tilastoissa asian saapumisesta hallintotuomioistuimeen. Korkein hallinto-oikeus ja Helsingin hallinto-oikeus pois lukien asianhallintajärjestelmä ei vielä mahdollista asian koko elinkaaren mittaista tilastointia.

Korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikön lausunnossa on todettu, että veroasioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat tällä hetkellä hallintotuomioistuimissa yleensäkin ottaen kohtuuttoman pitkiä. Viime kädessä syyksi tähän on nähty hallintotuomioistuinten resurssien riittämättömyys.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu oikeusturva asian käsittelyltä edellyttää. Tähän nähden korkein hallinto-oikeus ei ole esittänyt hyväksyttäviä perusteita valituslupa-asian käsittelyn viivästymiselle.

Korkeimman hallinto-oikeuden työjärjestyksen 5 §:n mukaan jaoston puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan on huolehdittava siitä, että jaoston lainkäyttötehtävät suoritetaan asianmukaisesti ja joustavasti. Työjärjestyksen 7 §:n 2 momentin mukaan jaoston puheenjohtaja myös määrää asioiden jakamisesta esittelijöiden kesken.

Selvityksestä ilmenee, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa asia on ollut kaikkiaan viiden eri esittelijän vastuulla sen lähes kolmivuotisen käsittelyn aikana. Ensimmäinen siirto on tapahtunut esteellisyssyistä pian jutun jakamisen jälkeen. Sen esittelijän virkasuhde, jolle juttu on tällöin jaettu, on päättynyt alle yhdeksän kuukauden kuluttua. Asia on ollut kolmannella esittelijällä runsaat puolitoista vuotta, kunnes hän on jäänyt virkavapaalle. Asia on ollut neljännellä esittelijällä vain runsaat kaksi kuukautta, kunnes hänkin on todennut olevansa asiassa esteellinen. Asia on ratkaistu varsin pian sen jälkeen, kun se on jaettu järjestyksessään viidennelle esittelijälle.

Asian diaarilehden mukaan juttu ei näytä olleen aktiivisessa käsittelyssä sen saapumisen 3.3.2009 jälkeen ennen vuoden 2011 alkua. Tammikuusta 2011 lähtien asiassa on hankittu useita lausuntoja, vastineita, vastaselityksiä ja tehty muita toimenpiteitä.

Lausunnon mukaan ennen marraskuuta 2011 korkeimman hallinto-oikeuden jaostoilla asioiden käsittelytilannetta on voitu seurata vain niin sanottujen rästilistojen avulla. Nähdäkseni asian käsittelyn organisoinnin korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei voida katsoa onnistuneen aikaisemmin käytössä olleen manuaalisen seurannan aikana. Erityisesti huomiota kiinnittää pitkä passiivinen ajanjakso asian korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireille tulon jälkeen sekä asian esittelijän vaihtuminen useaan kertaan.

Totean, että hallintolainkäyttöön ei ole vielä säädetty kattavasti tehokkaita oikeussuojakeinoja oikeudenkäyntien viivästysten estämiseksi ja hyvittämiseksi. Voimassa oleva hallintolainkäyttölaki mahdollistaa hallinnollisen taloudellisen seuraamuksen kuten veronkorotuksen alentamisen tai poistamisen viivästysten hyvityksenä hallinto-oikeuden tai muun lainkäyttöelimen toimesta. Yleisemmin asiaa koskevista oikeussuojakeinoista on tietävästi tarkoitus antaa hallituksen esitys myöhemmin vuonna 2012.

Vaikka Suomessa ei siis toistaiseksi olekaan kattavaa kansallista lainsäädäntöä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä hallinto-oikeudessa, Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoihin ja niiden sisältöä konkretisoiva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö muodostavat oikeudellisen perustan hyvitykselle myös näissä tilanteissa. Todettakoon, että ennako-

ratkaisussa KKO 2011:38 korkein oikeus on pitänyt kärsimyskorvauksen saamista esitutkinnan kohtuuttomasta kestosta mahdollisena siitä huolimatta, että lainsäädäntöömme ei sisälly asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä.

Käytettävissäni olevien tietojen mukaan palautetun asian käsittelyssä (verotoimiston päätös 5.3.2009 ja oikaisulautakunnan päätös 22.6.2011) ei näytä esitetyn vaatimusta veronkorotuksen alentamiseksi tai poistamiseksi asian käsittelyajan perusteella, vaikka veronkorotusta on alennettu jonkin verran muilla perusteilla. Tämän vuoksi en omasta puolestani katso perustelluksi tehdä tässä asiassa hyvitysesitystä.

- - -

4

#### TOIMENPITEET

Saatan vastaisen varalle korkeimman hallinto-oikeuden tietoon edellä kohdassa 3.4 selostetun käsitykseni sen lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän korkeimmalle hallinto-oikeudelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Korkeimman hallinto-oikeuden kansliapäällikkö on todennut veroasioiden keskimääräisten käsittelyaikojen olevan hallinto-oikeuksissa yleisestikin ottaen kohtuuttoman pitkiä, ja viitannut hallintotuomioistuinten resurssien riittämättömyyteen.

Totean, että tuomioistuinten tehtävät perustuvat viime kädessä perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussitoumuksiin. Perusoikeusuudistuksen esitöissä on lähdetty siitä, että perusoikeussäännökset on otettava huomioon myös eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa (HE 309/1993 vp). Julkisen vallan voimavarakysymykset näyttäytyvät perus- ja ihmisoikeuskysymyksinä ja siten myös laillisuuskysymyksinä viimeistään siinä vaiheessa, jos viranomaisen tai tuomioistuimen ei ole käytettävissään olevien resurssien puolesta mahdollista turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista toimivaltansa piiriin kuuluvissa asioissa. Saatan tämän käsitykseni oikeusministeriön tietoon.