

12.6.2018

EOAK/4125/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

VEROHALLINNON MENETTELY TIETOPYYNTÖÖN VASTAAMISESSA

1 KANTELU

Kantelija yhtiöiden asiamiehenä pyysi tutkimaan Verohallinnon virkamiesten menettelyn.

Kantelija oli tehnyt selvityspyynnön 4.6.2017 Varsinais-Suomen verotarkastusyksikölle. Selvityspyynnössä oli vaadittu selvitystä muun muassa siitä, koska kantelijan perheen yhtiöt oli merkitty tarkastettavien yritysten listalle, kenen ilmiantoon perustuivat yhtiöiden verotarkastukset, koska yritysten kirjanpito luovutetaan takaisin, sekä missä kantelija voi tutustua yhtiöiden verotusasiakirjoihin. Kantelun mukaan mitään vastauksia selvityspyyntöön ei saatu. Vaatimukset toistettiin verotarkastuspäällikölle 16.6.2017 käydyssä puhelinkeskustelussa. Mitään vastausta muun muassa siihen, koska kirjanpitoaineisto luovutetaan, ei tässäkään puhelinkeskustelussa annettu.

Kantelija joutui tässä yhteydessä saattamaan oikeusasiamiehen tietoon sen tosiasian, että viimeisen vuoden aikana kantelijan yhtiöihin oli kohdistunut yhteensä viisi verotarkastusta. Kaikki perheen toimivat yhtiöt oli tarkastettu tai tarkastetaan paraikaa lukuun ottamatta 50 miljoonan euron kiinteistökehityshanketta omistavaa yhtiötä, jota ei ole tarkastettu. Kantelussa ihmeteltiin, minkä vuoksi juuri tämä yhtiö oli jätetty tarkastettavien yhtiöiden ulkopuolelle, ja sitä minkä vuoksi juuri nyt, kun kiinteistökehityshanke oli loppusuoralla, suoritetaan voimakkaita verotarkastustoimenpiteitä, joiden yhteydessä muun muassa yhtiöiden kirjanpitoaineisto "häviää" eikä kukaan osaa sanoa, koska aineisto voidaan antaa meille takaisin. Kantelun mukaan Verohallinto oli kohdistanut yhtiöihin viimeisen kahdeksan kuukauden aikana aiheettomia ja merkittäviä verotustoimenpiteitä, joiden yhteismäärä oli noin 71 300 euroa. Kantelussa epäiltiin, että tällä tavalla Verohallinnon tarkoitus oli estää kiinteistöprojektin toteuttaminen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Yritysverotusyksikön selvitys ja Oikeusyksikön lausunto (liitteinä).

3 RATKAISU

Verohallinnon lausunnosta ja selvityksestä ilmenevät sovellettavat lainkohdat sekä verotarkastuksista ilmoittaminen ja kantelijan yhteydenottoihin vastaaminen.

3.1 Menettely tietopyynnön käsittelyssä

3.1.1 Tietopyyntö ja siihen annettu vastaus

Kantelija oli tietopyynnössään 4.6.2017 vaatinut, että Verohallinto ilmoittaa, koska yhtiöt oli merkitty tarkastettavien yritysten listalle, oliko kyseiselle listalle merkitty muita verottajan laatiman piirroksen mukaisia nk. kantelijan perheen omistuksessa olevia yrityksiä mihinkä ja kenen ilmiantoon perustuvat yhtiöiden verotarkastukset, mihin muutoin perustui mainittujen yritysten

verotarkastukset, koska kyseisten yritysten kirjanpito vuosilta 2013 - 2016 luovutetaan takaisin verovelvolliselle, missä tarkoituksessa ja minkä tarkastettavan yhtiön verotarkastukseen kyseinen piirros on laadittu. Lisäksi pyydettiin oikeutta tutustua kaikkeen mainittujen yhtiöiden verotusasiakirjoihin ja muuhun asiakirjamateriaaliin sekä ilmoitusta, koska ja missä kyseinen tutustuminen voidaan järjestää.

Verohallinto vastasi yhtiön pyyntöön 22.6.2017 päivätyllä kirjeellä seuraavalla tavalla.

Verohallintoon saapui 7.6.2017 Lounais-Suomen yritysveroimistoille osoitettu selvityspyyntö. Selvityspyynnön sivulla 2 oli esitetty vaatimuksia, joihin oli vaadittu vastausta Lounais-Suomen yritysveroimistolta. Koska selvityspyynnössä esitetty toiminta oli tapahtunut Länsi -Suomen verotarkastusyksikössä, se vastasi selvityspyyntöön Lounais -Suomen yritysveroimiston sijaan.

Tarkastuskohteiden valinta perustuu veroriskien hallintaan, valtakunnalliseen kohdevalintaan sekä satunnaisotantaan. Verohallinnon työluettelot tai työmenettelyohjeet eivät ole julkisia asiakirjoja, kuten ei myöskään se, milloin yksittäinen tarkastuskohde on noussut esiin riskienhallinnasta.

Suoritetut verotarkastukset eivät perustu ilmiantoon, vaan yhtiö oli noussut esiin normaalissa riskienhallintaprosessissa.

Verotarkastuksen kohteeksi otettavan yrityksen intressipiirien kuuluvien yritysten toiminta ja taustat sekä omistajien muut liikesuhteet selvitetään ennen tarkastusta tai viimeistään tarkastuksen aikana. Verotarkastus suoritetaan niin laajana, kun on tarkoituksenmukaista. Laajuus ratkaistaan etukäteen tehdyn kartoituksen sekä tarkastuksella ilmenneiden seikkojen perusteella. Tätä tarkoitusta varten oli tehty selvityspyynnössä mainittu piirros, ns. suhdekuva.

Kirjanpito luovutetaan takaisin, kun tarkastuksen kohteena olevan yhtiön verotarkastus on päättynyt. Kahden yhtiön kirjanpidot ovat noudettavissa. Asiasta voi sopia verotarkastajan kanssa, - - -. Aineisto luovutetaan yhtiön toimivalle johdolle tai toimivan johdon puuttuessa osakkaille tai asianhoitajalle johdon / osakkaiden allekirjoittaman valtakirjan perusteella.

Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Edellä tarkoitettua oikeutta ei ole esittelymuistioon, ratkaisuehdotukseen ja niihin verrattavaan muuhun asian valmistelua varten viranomaisen laatimaan asiakirjaan ennen kuin asian käsittely on kysymyksessä olevassa viranomaisessa päättynyt. (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999, 11.2 § kohta 3).

3.1.2 Sovellettavia oikeusohjeita

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.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) annetun lain 14 §:ssä säädetään asiakirjan antamisesta päättämisestä. Pykälän 3 momentin mukaan, jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Pykälän 4 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Momentin toisessa virkkeessä säädettyillä edellytyksillä tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeis-

tään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisella on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1-32 kohdassa säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Momentin 15 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jotka sisältävät ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.

Julkisuuslain 33 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Julkisuusperiaate, Helsinki 2016, s. 268- 280) on todettu tiedon antamista koskevasta päätöksenteosta ja oikeudesta saada tieto viivytyksettä muun ohella seuraavaa:

3.3 Tiedon antamista koskeva päätöksenteko

Velvollisuus tehdä päätös

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Oikeus asianmukaiseen käsittelyyn sisältää myös oikeuden saada asiassaan päätös. Viranomaisella on siten velvollisuus tehdä päätös tietoa tai asiakirjaa koskevan pyynnön johdosta. Vastaavasti pyytäjällä on oikeus saada päätös tietopyyntönsä johdosta. Jos viranomaisella on oikeus antaa julkisen asiakirjan tai tiedon, erillistä päätöstä ei kuitenkaan välttämättä tarvitse tehdä.

Tiedon pyytäjän oikeutta saada päätös korostaa ratkaisu OKA 12.11.2015: Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdoton, eikä viranomaisella ole menettelyn suhteen harkintavaltaa. Asiakirjan pyytäjällä on siis laissa turvattu oikeus halutessaan saada hallintolain mukaisesti perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa tai sen osaa ei anneta.

Viranomaisen harkintavalta

Jos pyydetty tieto tai asiakirja on julkinen, se on saatavissa yleisesti ja ilman rajoituksia. Jokaisella on perustuslaissa turvattu oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Kyse on siis kenelle tahansa kuuluvasta oikeudesta. Esimerkiksi tiedon käyttötarkoitus, pyytäjän henkilöllisyys tai kansalaisuus eivät saa vaikuttaa julkisen asiakirjan saatavuuteen. Viranomaisella ei siten ole päätöksenteossaan myöskään harkintavaltaa, kun pyyntö koskee julkista asiakirjaa tai asiakirjassa olevaa julkista tietoa.

Salassa pidettävästä asiakirjasta ei yleensä saa antaa tietoa sivulliselle. Viranomaiselle kuuluu kuitenkin julkisuuslain 24 §:n mukaan harkintavaltaa, kun se esimerkiksi arvioi, toteutuuko salassapitoperusteeseen sisältyvä vahinkolauseke tai kuuluuko asiakirja salassapidon piiriin. Lisäksi viranomaisella on harkintavaltaa päätettäessä salassapidosta tehtävistä poikkeuksista (JulkL 26–30 §). Kun asiakirja ei vielä ole julkinen, sen antamisesta päättäminen on kokonaan viranomaisen harkinnassa. Viranomaisen käyttäessä sille eri perusteilla kuuluvaa harkintavaltaa sen on kuitenkin asianmukaisesti otettava huomioon tiedonsaantioikeudet, julkisuuslain tarkoitus ja hallinnon oikeusperiaatteet (JulkL 17 ja 3 §).

3.5 Oikeus saada tieto viivytyksettä

Mahdollisimman pian

Asiakirjan tai tiedon antamista koskeva pyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian. Viimeistään tieto on annettava kahden viikon kuluessa tai erityistilanteissa viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön (JulkL 14.4 §). Tiedon antamista määrittelevät määräajat koskevat tietopyynnön käsittelyä riippumatta siitä, onko pyydetty tieto tai asiakirja julkinen. Määräajat koskevat sekä asiakirjan antamista että kielteisen päätöksen laatimista ja antamista (EOA 12.8.2010).

Menettelyllisenä lähtökohtana on asiakirjan tai tiedon antaminen mahdollisimman pian, mikä käytännössä tarkoittaa tietopyynnön toteuttamista heti tai muutaman työpäivän kuluessa. Jos pyydetty asiakirja tai tieto on pidettävä salassa, kielteinen päätös on niin ikään annettava vastaavasti mahdollisimman pian.

Kaksi viikkoa – kuukausi

Kaksi viikkoa kestävä käsittely on normaalitilanteissa enimmäisaika. Asiakirja on annettava ”kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön” (JulkL 14.4 §). Julkisuusperiaatteen viivytyksettömän toteutumisen kannalta kahteen viikkoon pitkittyvä käsittelyaika voi tosin olla ongelmallinen, joten viranomaistoiminnassa tulisi yleensä pyrkiä selvästi ripeämpään käsittelyyn.

Kuukauden enimmäisaikaa noudatetaan vaikeammassa tapauksissa. Tällaisia ovat tilanteet, joissa asiakirjoja on pyydetty erityisen paljon tai niihin sisältyy runsaasti sekä julkisia että salassa pidettäviä osia. Myös muu näihin rinnastettava syy, esimerkiksi vaikeasti korjattavat tiedonkäsittelylaitteiden viat tai tulkinnallisesti erittäin vaikea tilanne, voi aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä – esimerkiksi viranomaisen kuulemista – tai muutoin tavanomaista suurempaa työmäärää (HE 30/1992 vp, s. 72).

Arvioinnin perusteita koskevia näkökohtia sisältyy ratkaisuun EOA 25.2.2014: Vaikka pyyntö koski esimerkiksi osittain salassa pidettäviä asiakirjoja, salassa pidettävien osien selvittäminen ja peittäminen voi olla hyvinkin nopeasti ja vaivatta toteutettavissa, vaikka pyydettyjä asiakirjoja olisi paljon. Myöskään asiakirjojen suuri määrä ei sinänsä ole ratkaiseva seikka, jos asiakirjat ovat esimerkiksi alun pitäen selvästi täysin julkisia ja ne on järjestetty hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti niin, että ne ovat vaivatta haettavissa esille ja kopioitavissa.

3.1.3 Oikeudellinen arviointi

Asiakirjaselvityksen mukaan kantelijan tietopyyntö saapui Verohallintoon 7.6.2017 ja siihen vastattiin 22.6.2017 päivätyllä kirjeellä. Sitä ennen kantelijaan oli oltu puhelimitse yhteydessä 16.6.2017 ja hänelle kerrottiin, että vastaus lähetetään kirjallisena seuraavalla viikolla. Kantelija sai tietopyyntöönsä vastauksen runsaassa kahdessa viikossa, kun hänen 4.6.2017 päivätyyn tietopyyntöönsä vastattiin 22.6.2017 päivätyllä kirjeellä. Tietopyyntöä ei käsitelty julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla mahdollisimman pian. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on korostettu julkisuuslaissa tietopyyntöjen käsittelylle asetettua erityisen joutuisuuden vaatimusta. Verohallinnon selvityksistä ja lausunnosta ei ilmene perustetta sille, miksi tietopyynnön käsittelyssä laiminlyötiin tämä laissa asetettu erityisen joutuisuuden vaatimus.

Kantelijalle lähetetystä 22.6.2017 päivätyistä vastauksesta selvityspyyntöön ilmenee perustelut yhtiöiden valikoitumisesta verotarkastuksen kohteeksi. Vastauksessa kerrottiin yrityksen intressipiiriin kuuluvien yritysten toiminnan ja liikesuhteiden selvittämisestä sekä vastattiin, missä tarkoituksessa oli laadittu suhdekuvapiirros. Niin ikään vastauksessa ilmoitettiin, milloin ja mistä kahden yhtiön kirjanpidot olivat noudettavissa. Vastauksessa ilmoitettiin perustelut ja säännösperuste sille, miksi verotarkastusasiakirjoja ei luovutettu.

Verohallinnon vastauksessa oli todettu, että Verohallinnon työluettelot ja työmenettelyohjeet eivät ole julkisia asiakirjoja. Vastauksessa ei ilmoitettu julkisuuslaissa säädettyä perustetta salassa pidolle. Verohallinnon lausunnon mukaan valvontatoimintaan liittyviä tietoja arvioidaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan. Lausunnossa todetaan, että vastauksessa olisi tullut mainita salassapidon peruste eli salassapidon perustuminen valvonnallisiin seik-

koihin, joiden ilmaiseminen vaarantaisi valvonnan. Lausunnon mukaan valvontaan liittyvät asiakirjat voivat olla kokonaan tai osittain salassa pidettäviä.

Tältä osin totean seuraavan. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa säädetään valvontasalaisuudesta. Valvontasalaisuutta lieventää vahinkolauseke, jonka mukaan olettamana on valvonta-asiakirjan julkisuus. Valvontaan liittyvät tiedot on kuitenkin pidettävä salassa, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Vastauksessa ei ollut arvioitu valvontasalaisuutta sitä rajoittavan vahinkolausekkeen kannalta ja se oli siten myös tältä osin puutteellinen.

Vaikka vastauksessa kieltäydyttiin antamista kantelijan pyytämiä tietoja, siinä ei annettu julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla tietoa siitä, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi eikä tiedusteltu asian kirjallisesti vireille saattaneelta kantelijalta, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Tietopyyntöön annettu vastaus ja asian käsittely Verohallinnossa ei siten täyttänyt viranomaisen velvollisuutta ohjata tiedon pyytäjää siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja saada kieltäytymisen perusteista perusteltu päätös muutoksenhakuohjauksineen.

Johtopäätöksenäni totean, että Verohallinto laiminlöi käsitellä kantelijan tietopyyntö mahdollisimman pian ja myös laissa säädetty kahden viikon määräaika ylittyi. Verohallinnon selvityksessä ja lausunnossa ei esitetty perustelua sille, miksi tietopyynnön käsittelyssä laiminlyötiin laissa asetettu erityisen joutuisuuden vaatimus. Tietopyyntöön annetussa vastauksessa perustelut kieltäytymiselle antaa pyydetyt tiedot olivat puutteelliset, kun valvontasalaisuuden perustetta ei ilmoitettu eikä salassa pitoa arvioitu vahinkolausekkeen toteutumisen kannalta. Kantelijalle ei kerrottu laissa säädetyllä tavalla, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi eikä häneltä tiedusteltu, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Menettely kantelijan tietopyynnön käsittelyssä ei siten täyttänyt perustuslaissa turvattuja oikeusturvan vaatimuksia eli jokaiselle kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä sekä saada oikeuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

3.2 Muut kantelussa esitetyt seikat

Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen perusteella minulla ei ole perusteita epäillä, että Verohallinto verotarkastuksista ja verotustoimenpiteistä päättäessään olisi ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin. Tämän vuoksi kantelu ei näiltä osin ole johtanut toimenpiteisiin laillisuusvalvontani puitteissa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Verohallinnon menettelyn lainvastaisuudesta Verohallinnon tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Verohallinnolle.