

31.5.2011

Dnro 424/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

VEROTOIMISTO LAIMINLÖI OMAN VIRHEENSÄ KORJAAMISEN

1

KANTELU

Kantelija pyysi 1.2.2010 päivätyssä kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan verotoimiston A:n toimipisteen menettelyn hänen verotuksensa toimittamisessa. Kantelijan mukaan hän sai vuoden 2008 verotuspäätöksen 22.10.2009. Hän kävi A:n toimipisteessä tarkoituksenaan tarkastaa verotuspäätös. Koska toimipisteessä oli ruuhkaa, hän ilmoitti tulevansa seuraavana päivänä uudelleen. Kantelija kuitenkin sairastui eikä päässyt tarkastamaan ilmoitustaan. Verovirkailija soitti hänelle 27.10.2009 ja ilmoitti, että hänen veroilmoituksensa olikin B:n verotoimistossa. Kantelija soitti tähän verotoimistoon, mutta sieltä ilmoitettiin, että asiakirjat olivat A:n toimipisteessä. Tämän jälkeen kantelijalle ilmoitettiin, että hänen ilmoituksensa oli kadonnut. Hänelle kerrottiin, että häneen otetaan yhteyttä viimeistään 6.11.2009 ja kerrotaan, ovatko asiakirjat löytyneet. Kantelijaan ei kuitenkaan otettu yhteyttä. Kantelijan mukaan hän oli täydentänyt veroilmoitustaan ja merkinnyt vähennykset lomakkeisiin 1 ja 15. Lisäksi hän oli liittänyt mukaan kuittien kopiot ja selvitykset siitä, miten hänen vaatimansa vähennykset liittyivät hänen tulonhankkimistoimintaansa.

Kantelijan mukaan hänen esitetyttyyn veroilmoitukseen tekemiään muutoksia ei ollut lainkaan käsitelty eikä hän ollut saanut hyväkseen vaatimiaan vähennyksiä. Hän oli ilmoittanut sekä tulonhankkimiskuluja että korkovähennyksiä, jotka olisivat merkinneet suurta veronpalautusta, joka häneltä jäi saamatta vuoden 2009 joulukuussa. Sen sijaan hän joutui maksamaan jäännösveroa. Lisäksi kantelija arvosteli sitä, että vuoden 2008 verotuspäätöksestä puuttuivat päätöksen tehneen verovirkailijan nimi ja yhteystiedot.

Kantelijan mukaan hän oli tehnyt vuoden 2006 verotuksesta oikaisupyynnön vuoden 2007 veroilmoituksessaan, mutta ei ollut saanut vielä päätöstä oikaisuvaatimukseensa. Kantelija katsoi, että oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt aivan liian kauan. Tämä loukkasi hänen oikeustajuaan.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin verotoimiston selvitys, johon kantelija antoi vastineen.

Verotoimiston selvityksen 30.3.2010 mukaan mappi, jossa kantelijan veroilmoitus oli, oli käsitelty A:n toimipisteessä 26.8.2009. Toimistopäällikön mukaan hän muisti tuoneensa kantelijan ilmoituksen tulonhankkimiskulujen käsittelyä varten B:n verotoimistoon. Hän myös kävi A:n toimipisteessä esimiehenä ja kuljetti papereita monta kertaa edestakaisin. Hänellä ei ollut muistikuvaa siitä, mihin lomake oli joutunut. Toimistopäällikkö muisti myös olleensa puhelinyhteydessä kantelijaan. Tässä yh-

teydessä keskusteltiin papereiden katoamisesta. Toimistopäällikkö kertoi vastaavansa soittopyyntöihin. Jos kuitenkin soitto oli jäänyt jollekin henkilölle tekemättä, se oli tapahtunut vahingossa.

Verotoimiston verojohtajan selvityksen mukaan kantelijan epäily siitä, että hänen veroilmoitustaan ei käsitelty lainkaan, näyttäisi pitävän paikkansa. Kun asiakirjojen katoaminen havaittiin ilmeisesti vasta 27.10.2009 tai sen jälkeen eikä kantelijalta tuolloin pyydettyä saatu kuittien jäljennöksiä ja muita liitteitä, verotusta, jossa vähennysvaatimukset olisi huomioitu, ei voitu toimittaa säännönmukaisessa ajassa.

Selvityksessä todetaan, että veroilmoituksen käsittelymerkintöjä ei pääsääntöisesti nykyisen enää tehdä verotuspäätökselle (verotusmenettelystä annetun lain 26 b §), vaan riittää, että ne ovat saatavina verotoimistossa. Poikkeamismerkinnät tehdään sähköiseen muistioon, mistä ne ovat tarvittaessa tulostettavissa. Myöskään virkailijan nimi ja yhteystiedot eivät näy verotuspäätöksessä, mutta ne voidaan tarvittaessa selvittää.

Selvityksen mukaan kantelija oli tehnyt verovuotta 2006 koskevan oikaisuvaatimuksen 8.5.2008 ja verovuotta 2008 koskevan oikaisuvaatimuksen 2.2.2010. Verovuotta 2006 koskeva oikaisuvaatimus otettiin käsittelyyn 26.1.2010 ja verovuotta 2008 koskeva vaatimus 4.2.2010. Molemmat oikaisuvaatimukset lähetettiin 2.3.2010 verotuksen oikaisulautakunnan ratkaistavaksi.

Verojohtajan mukaan osassa muutosveroasioita käsittelyaika on muodostunut melko pitkäksi. Muutosverotus, mukaan lukien oikaisuvaatimukset, on verotoimiston yksi tärkeimmistä painopistealueista. Tarkoituksena on lyhentää selvästi keskimääräisiä käsittelyaikoja. Viimeaikaiset tulokset olivat olleet oikeasuuntaiset, mutta määrät eivät valitettavasti ole riittäviä. Tarkoituksena on edelleen parantaa tuloksia tällä alueella.

Kantelijan vastineen 24.1.2011 mukaan hänen veroilmoituksensa katoamisesta aiheutui hänelle taloudellista tappiota ja vaivaa. Hänen oli pakko maksaa määrätty jäännösverot ja tehdä oikaisuvaatimus vuoden 2008 toimitetusta verotuksesta, jotta tulonhankkimiskulut voitaisiin ottaa huomioon. Samalla hän joutui omalla kustannuksellaan kopioimaan veroilmoituksen liitteen. Tämä ei ollut oikein eikä kohtuullista. Toimistopäällikkö ei ollut edes pahoitellut veroilmoituksen katoamista.

Kantelija totesi vastineessaan, että verojohtaja myönsi veroilmoituksen katoamisen. Hän ei kuitenkaan kertonut, millaisia ohjeita oli antanut alaisilleen, jotka tuovat veroilmoituksia käsittelyyn A:n toimipisteestä tai muualta maakunnasta B:n verotoimistoon. Käsittely- ja poikkeusmerkinnöistä tulisi kantelijan mukaan tiedottaa verovelvollisille. Myöskään verojohtaja ei esittänyt pahoitteluaan veroilmoituksen katoamisen johdosta.

3

RATKAISU

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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 26 §:ssä ovat verotuksessa noudatettavat yleiset säännökset. Pykälän 1 momentin mukaan verotusmenettelyssä ja muissa verotukseen liittyvissä toimituksissa veronsaa-

jien ja verovelvollisen edut tulee ottaa huomioon tasapuolisesti. Pykälän 4 momentin mukaan verovelvollisen täytettyä ilmoittamisvelvollisuutensa tulee veroviranomaisen ja verovelvollisen osallistua mahdollisuuksiensa mukaan asian selvittämiseen. Pykälän 6 momentin mukaan verotusta toimittaessaan veroviranomaisen on tutkittava saamansa tiedot ja selvitykset tavalla, joka asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet huomioon ottaen on perusteltua.

Lain 26 b §:ssä säädetään päätöksen perustelemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan päätös on perusteltava, jos siinä poiketaan veroilmoituksesta tai oikaisuvaatimuksesta tai jos verotusta muutetaan verovelvollisen vahingoksi. Pykälän 2 momentin mukaan veroilmoituksesta poikettaessa perusteluiden ei tarvitse olla verotuspäätöksessä, vaan ne pidetään saatavina Verohallinnossa.

Lailla 1067/2003 verotusmenettelystä annettuun lakiin lisättiin muun ohella uusi 26 b §. Lain esitöiden ((HE 117/2003 vp) mukaan veroilmoituksesta poikkeamisen yhteydessä ei edellytetä, että perusteluihin on aina merkittävä lainkohta, johon veroilmoituksesta poikkeaminen perustuu. Riittävänä voidaan pitää sitä, että lainkohta kirjoitetaan näkyviin tapauksissa, joissa poikkeaminen on erityisen olennaista. Tällaisia poikkeamia ovat tapaukset, joissa veroilmoituksesta poikettaessa sovellettaisiin arvioverotusta, veron kiertämistä, peiteltyä osinkoa, selvittämätöntä omaisuuden lisäystä, kansainvälistä peiteltyä voitonsiirtoa tai veronkorotusta koskevia säännöksiä. Näissä tapauksissa verovelvollisen oikeusturvan kannalta on tarpeen, että asiakirjoista on perustelujen lisäksi luettavissa tällaiseen poikkeamiseen oikeuttava säädös. Muissa tapauksissa katsotaan riittäväksi, että asiakirjoihin on merkitty lyhyt perustelu siitä, minkä vuoksi verotus on toimitettu veroilmoituksesta poikkeavalla tavalla. Momentti koskee ainoastaan säännönmukaisen verotuksen päätösten perusteluita, joten oikaisupäätöksiin, jälkiverotuspäätöksiin ja muutoksenhaun päätösten perusteluihin olisi aina perustelutekstien lisäksi liitettävä sovelletut lainkohdat.

Verotusmenettelystä annetun lain 51 §:n 1 momentin mukaan verovelvolliselle lähetetään verotuksesta verotuspäätös selvityksineen verotuksen perusteista ja ohjeet siitä, miten verotukseen voidaan hakea muutosta. Selvitykseen merkitään tiedot verovelvollisen tuloista ja varoista, veroista ja maksuista, veronpalautuksesta ja jäännösverosta sekä verovelvollisen yksilöintitiedot ja verotuksen toimittanut viranomainen yhteystietoineen.

Hallintolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon takeisiin kuuluu hallintolain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus. Pykälän mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Verotoimiston menettelyn arviointi

Asiakirjaselvityksen mukaan kantelijan vuoden 2008 verotuksen toimittaminen ja esitäytettyyn veroilmoitukseen tehtyjen muutosten käsitteleminen oli jäänyt tekemättä, koska Verohallintoon palautettu lomake oli siellä kadonnut. Toimistopäällikön selvityksen mukaan mappi, jossa kantelijan ilmoitus oli ollut, oli käsitelty A:n toimipisteessä 26.8.2009. Toimistopäällikkö oli ottanut kantelijan ilmoituksen kuljetettavakseen B:n verotoimistoon tulonhankkimiskulujen käsittelyä varten. Tämän jälkeen ilmoitusta ei löytynyt. Koska asiakirjojen katoaminen havaittiin vasta 27.10.2009 tai sen jälkeen kantelijan

verotusta, jossa vähennysvaatimukset olisi huomioitu, ei ehditty toimittaa säännönmukaisessa ajassa ennen verotuksen toimittamisen päättymistä 31.10.2009.

Menettelyn seurauksena kantelijan verotusta ei toimitettu asianmukaisella tavalla siten, että hänen esittämänsä vähennysvaatimukset olisi käsitelty ja tutkittu. Verotus toimitettiin pelkästään esitetyt veroilmoituksen tietojen mukaan. Kantelija joutui maksamaan jäännösveron sekä tekemään tähän toimitettuun verotukseen oikaistuvaatimuksen. Oikaisuvaatimusta varten hän joutui kopioimaan vähennysvaatimuksensa perusteena olleet tositteet. Vaikka veroilmoituksen katoaminen ja verotuksen toimittaminen puutteellisin tiedoin johtuivat Verohallinnon omasta menettelystä, verojohtaja ja toimistopäällikkö eivät kantelijan kanteluun antamissaan selvityksissä pahoitelleet virhettä ja siitä kantelijalle aiheutunutta haittaa ja vaivaa. Kantelijan mukaan häneen ei myöskään otettu asian johdosta yhteyttä eikä häntä ohjattu asiassa.

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 käsiteltyksi 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. Lainalaisuusvaatimuksessa on 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 pidättäytyy itse puuttumasta perusoikeuksiin. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä perusoikeuksien suojaamiseksi. Säännös perusoikeuksien toteutumisen turvaamisvelvoitteesta korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla.

Kiinnitän verojohtajan ja toimistopäällikön huomiota viranomaisen velvollisuutteen käsitellä asiat asianmukaisesti. Tähän asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu myös hallinnon asiakkaiden asianmukainen palvelu ja ohjaaminen heidän menettelyllisissä oikeuksissaan. Kun viranomainen havaitsee tekemänsä virheen, sen tulee mahdollisuuksiensa mukaan pyrkiä korjaamaan virhe selvittämällä hallinnon asiakkaalle tapahtunutta ja ohjaamalla häntä asiassa. Totean, että hyvään hallintoon kuuluva asian asianmukainen käsittely edellyttää, että viranomainen korjatessaan tekemänsä virheen myös pahoittelee asiaa ja pyrkii hyvittämään asiakkaalle virheellisestä menettelystä aiheutuneen kulun ja vaivan.

B:n verotoimisto laiminlöi virheensä asianmukaisen korjaamisen ja asiakkaan ohjaamisen asiassa. Virheen korjaaminen jätettiin yksinomaan sen varaan, että kantelija tekee oikaisuvaatimuksen verotukseensa. Mielestäni verotoimiston tulisi jollakin tavalla hyvittää kantelijalle virheellisellä menettelyllään hänelle aiheuttamansa haitta ja vaiva. Hyvitys voi olla aineeton toimenpide, kuten pahoittelu ja anteeksipyyntö tai rahallinen korvaus. Verotoimiston selvityksestä ei ilmene, että se olisi tällä tavalla ottanut vastuuta virheellisestä menettelystä ja pyrkinyt palauttamaan kantelijan luottamusta toimintaansa.

Saadun selvityksen mukaan kantelija teki verovuotta 2006 koskevan oikaisuvaatimuksen 8.5.2008 ja verovuotta 2008 koskevan oikaisuvaatimuksen 2.2.2010. Molemmat oikaisuvaatimukset lähetettiin verotuksen oikaisulautakunnan ratkaistavaksi 2.3.2010.

Tältä osin totean, että kantelijan verovuotta 2006 koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely Verohallinnossa kesti miltei 22 kuukautta. Pidän tätä käsittelyaikaa liian pitkänä. Verojohtaja toteaa selvityksessään, että tarkoituksena on lyhentää selvästi keskimääräisiä käsittelyaikoja. Hän ei selvityksessään esitä kuitenkaan syitä sille, miksi tätä kantelijan oikaisuvaatimusta ei ollut otettu aikaisemmin käsittelyyn. Kiinnitän verotoimiston huomiota myös siihen, että hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva asian asianmukainen käsittely edellyttää, että asiat käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Totean, että verovuotta 2006 koskevan oikaisuvaatimuksen osalta tämä asian asianmukaisen käsittelyn vaatimus ei ole toteutunut.

Siltä osin kuin kantelija arvosteli verotuspäätöksen tietoja, totean, että ne perustuvat verotusmenettelystä annetun lain säännöksiin. Lain mukaan säännönmukaisessa verotuksessa on riittävää, että perusteet veroilmoituksesta poikkeamiselle ovat saatavina Verohallinnossa. Laissa ei myöskään edellytetä, että päätöksestä ilmenisi asian käsitelleen verovirkailijan nimi ja yhteystiedot. Lain mukaan on riittävää, että verotuspäätöksestä ilmeen verotuksen toimittanut veroviranomainen yhteystietoineen. Verovelvollisen pyytäessä hänelle on kuitenkin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla ilmoitettava ne verovirkamiehet, jotka ovat osallistuneet hänen asiansa käsittelyyn. Tältä osin asiassa ei siten ole ilmennyt toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä toteamani käsitykset verotoimiston laiminlyönneistä sen tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän verotoimistoa ilmoittamaan 31.12.2011 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aiheita.