

2.5.2022

EOAK/8344/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TIEDONSAANTIOIKEUDEN TOTEUTTAMINEN KANTELUASIASSA

1 OMA ALOITE

Kantelija arvosteli kanteluasiassa EOAK/5786/2016 Verohallinnon menettelyä salattujen ulkomaan tulojen verottamisessa. Kantelussa viitattiin tehokasta katumista koskevan lain valmisteluun. Kantelussa todettiin, että vaikka laki peruttiin, verohallinto oli aloittanut omat katumustoimenpiteensä korkeimman oikeuden päätöksen (KKO 2013:59) jälkeen ja viimeistään vuoden 2015 alussa ja tehnyt satoja veronkorotuspäätöksiä alhaisimmalla mahdollisella veronkorotusprosentilla. Kantelun mukaan, koska niin sanotussa verokatumusasiassa veronoikaisun kautta veronkorotusta vaatineet verovelvolliset ovat monissa tapauksissa kääntyneet avustajien – eli asianajotoimistojen ja muiden juristipalveluja tarjoavien tahojen – puoleen on oikeusasiamiehen syytä selvittää myös se, miten Verohallinto on mahdollisesti ohjeistanut suoraan asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia Verohallinnolle. Verohallinnon tulee antaa selvitys käymistään keskusteluista tai suorista neuvoista.

Selvitys- ja lausuntopyynnölläni 28.11.2016 valtiovarainministeriötä pyydettiin hankkimaan kantelusta ilmenevistä seikoista Verohallinnon selvitys ja antamaan oma lausuntonsa asiassa. Verohallinnon Henkilöverotusyksikkö ja Veronkantoyksikkö antoivat asiassa 23.1.2017 ja 4.1.2017 päivättyt selvitykset sekä Esikunta- ja oikeusyksikkö 24.1.2017 päivätyn lausunnon ja valtiovarainministeriö antoi Verohallinnon selvitysten ja lausunnon perusteella lausuntonsa 15.2.2017. Näiden selvitysten ja lausuntojen sekä sovellettavien oikeusohjeiden nojalla ratkaisin kantelun 5.12.2017 antamalla vastauksella. Totesin vastaukseni lopputuloksena, että käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen ja sovellettavien oikeusohjeiden perusteella asiassa ei ilmennyt syytä epäillä, että Verohallinto näistä, sinänsä poikkeuksellisista, verovelvollisten vahingokseen tekemistä oikaisuvaatimuksista päättäessään olisi ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin.

Asiassa ei myöskään ilmennyt syytä epäillä, että valtiovarainministeriö tai jokin muu taho olisi ohjannut Verohallinnon Henkilöverotusyksikön tai Veronkantoyksikön oikaisuvaatimusten käsittelyyn määrättyjä virkamiehiä.

Julkisuudessa (Iltalehti 4. ja 5.12.2012) julkaistuissa artikkelissa todettiin kuitenkin muun ohella seuraavaa.

”Tähän saakka on kuitenkin pysynyt salaisuutena, että ainakin yksi veronkiertäjien asiamies piti keväällä 2014 yhteyttä myös verohallinnon johtavaan asiantuntijaan. Miehet neuvottelivat ainakin siitä, millä ehdoin verottaja tekisi rikosilmoituksia salattuja tulojaan ilmoittavista henkilöistä.

Lopulta - - - asianajotoimisto (jäljempänä asianajotoimisto) asianajaja antoi pääkaupunkiseudun verotoimiston johtavalle kansainvälisen verotuksen asiantuntijalle 22 asiakkaansa oikaisuvaatimukset. Ne olivat ensimmäiset Sveitsin-verokatujen oikaisuvaatimukset.

Kesäkuussa verohallinnossa pidettiin palavereja, joissa mietittiin, mitä oikaisuvaatimuksille tehdään: mitkä tapauksista hoidettaisiin hallinnollisessa prosessissa, jossa rangaistus on veronkorotus ja mitkä olisivat poliisiasioita.

Kesäkuun 18. päivänä 2014 verohallinnossa pidettiin palaveria Sveitsin-tapauksia käsittelevien asiantuntijoiden ja yksiköiden esimiesten kesken. Palaverissa todettiin, että laki vaatii tekemään rikosilmoituksen, mikäli vältetyn veron määrän perusteella seuraamus olisi enemmän kuin sakkoja. Tämä raja kulkee oikeuskäytännön valossa jossain 5 000 euron ja 10 000 euron välillä. Tällaisista tapauksista tulisi siis tehdä rikosilmoitus.

Lainvastainen lupaus

Tähän palaverin linjaukseen johtava asiantuntija A palasi sähköpostilla muutamaa päivää myöhemmin. Hän viittasi verojuristin kanssa aiemmin käymiinsä keskusteluihin. A kertoi tehneensä ”omassa mielessään analyysin” siitä, mitä hän oli sveitsiläispankkien avulla veroja kiertäneitä suomalaisasiakkaita edustaneelle asianajotoimiston juristille luvannut.

– Siitä analyysistä seuraa vain yksi lopputulos, ja se on se, että olen antanut asiakkaille virheellistä tietoa sen suhteen minkälaiset tapaukset hoituu oikaisumenettelyssä veronkorotuksella ja minkälaiset tapaukset menevät rikosharkintaan. Mitään tarkkaa eurorajaa en ole asiakkaiden asiamiehelle sanonut, mutta kyllä keskustelun sisältö on ollut se, että kannattaa hoitaa asiat kuntoon ilmoittamalla tulot ja että törkeimpiä tapauksia lukuun ottamatta pitäisi selvittää veronkorotuksella, A kirjoitti joukolle tapausten käsittelystä vastanneita virkamiehiä.”

Kantelussa ei ollut rajattu Verohallinnon yhteydenottoja niin sanottua tehokasta katumista koskevaan lakiesitykseen eikä sen valmisteluun vuonna 2015, vaan kantelussa epäiltiin, että Verohallinto oli aloittanut omat katumustoimenpiteensä korkeimman oikeuden päätöksen 2013 jälkeen ja pyydettiin oikeusasiamiehen selvittämään myös se, miten Verohallinto oli mahdollisesti ohjeistanut suoraan asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia Verohallinnolle. Kantelun mukaan Verohallinnon tulee antaa selvitys käymistään keskusteluista tai suorista neuvoista. Pyysin kantelun johdosta lähettämässäni selvityspyynnössä selvitystä ja lausuntoa myös edellä todetuista kantelusta ilmenevistä seikoista.

Julkisuudessa olevien tietojen perusteella näytti siltä, että Verohallinto ei toimittanut minulle kaikkia kantelun tutkimiseksi tarvittavia tietoja salattuja ulkomaantuloja koskevista Verohallinnon yhteydenpidoista ja neuvonnasta asianajajille ja muille juristeille. Verohallinto oli rajoittanut selvityksensä sen vuonna 2015 asianajotoimistojen ja verokonsultointiyhtiöiden edustajille järjestämään keskustelutilaisuuteen, vaikka kantelussa viitattiin Verohallinnon menettelyyn jo korkeimman oikeuden vuonna 2013 antaman ratkaisun jälkeen. Verohallinnon selvityksistä ja lausunnosta ei ilmennyt tätä rajausta eikä sen perustetta.

Kysymys oli perustuslaissa säädetyn oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuden toteutumisesta ja siihen perustuvasta Verohallinnon virkamiesten virkavelvollisuudesta toimittaa totuudenmukaiset tiedot ylimmälle laillisuusvalvojalle. Tämän vuoksi päätin ottaa omana aloitteenani tutkittavaksi Verohallinnon menettelyn oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuden toteuttamisessa. Pyysin Valtiovarainministeriötä lähettämään minulle Verohallinnon selvitykset ja lausunnon sekä oman lausuntonsa.

2 SELVITYS

Verotusyksikön selvityksessä 17.1.2022 todettiin seuraava.

Selvityspyyntöjen sisällöstä

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies viittaa 7.12.2021 päivätyssä selvityspyynnössään kantelijan kanteluasiaan EOAK/5786/2016, jossa kantelija arvosteli Verohallinnon menettelyä salattujen ulkomaan tulojen verottamisessa. Kantelijan kantelun mukaan, koska niin sanotussa verokatumusasiassa veronokaisun kautta veronkorotusta vaatineet verovelvolliset ovat monissa tapauksissa kääntyneet avustajien – eli asianajotoimistojen ja muiden juristipalveluja tarjoavien tahojen – puoleen on oikeusasiamiehen syytä selvittää myös se, miten Verohallinto on mahdollisesti ohjeistanut suoraan asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia Verohallinnolle. Verohallinnon tulee kantelijan mukaan antaa selvitys käymistään keskusteluista tai suorista neuvoista.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies viittaa selvityspyynnössään 7.12.2021 julkisuudessa (Iltalehti 4. ja 5.12.2021) julkaistuihin artikkeleihin ja toteaa mm. seuraavasti:

”Näiden uusien tietojen johdosta totean, että oikeusasiamiehen kansliassa käsiteltävänä olleessa kantelussa ei ollut rajattu Verohallinnon yhteydenottoja niin sanottua tehokasta katumista koskevaan lakiesitykseen eikä sen valmisteluun vuonna 2015, vaan kantelussa epäiltiin, että Verohallinto oli aloittanut omat katumustoitimenpiteensä korkeimman oikeuden päätöksen 2013 jälkeen ja pyydettiin oikeusasiamiehen selvittämään myös se, miten Verohallinto on mahdollisesti ohjeistanut suoraan asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia

Verohallinnolle. Kantelun mukaan Verohallinnon tulee antaa selvitys käymistään keskusteluista tai suorista neuvoista. Pyysin selvitystä ja lausuntoa myös edellä todetuista kantelusta ilmenevistä seikoista.”

”Julkisuudessa olevien tietojen perusteella näyttää siltä, että Verohallinto ei toimittanut minulle kaikkia kantelun tutkimiseksi tarvittavia tietoja salattuja ulkomaantuloja koskevista Verohallinnon yhteydenpidoista ja neuvonnasta asianajajille ja muille juristeille. Verohallinto oli rajoittanut selvityksensä vuonna 2015 järjestettyyn tilaisuuteen, vaikka kantelussa viitattiin Verohallinnon menettelyyn jo korkeimman oikeuden vuonna 2013 antaman ratkaisun jälkeen. Verohallinnon selvityksistä ja lausunnosta ei ilmennyt tätä rajausta eikä sen perustetta. Kysymys on perustuslaissa säädetyn oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuden toteutumisesta ja siihen perustuvasta Verohallinnon virkamiesten virkavelvollisuudesta toimittaa totuudenmukaiset tiedot ylimmälle laillisuusvalvojalle. Tämän vuoksi olen päättänyt omana aloitteenani ottaa tutkittavaksi Verohallinnon menettelyn oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuden toteutumisessa ajan kulumisesta huolimatta.

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyydän, että valtiovarainministeriö toimittaa minulle asian tutkimiseksi tarvittavat Verohallinnon virkamiesten selvitykset ja sen lausunnon sekä antaa oman lausuntonsa asiassa.”

Verotusyksikkö toteaa, että eduskunnan apulaisoikeusasiamies pyysi 28.11.2016 päivätyssä aikaisemmassa selvityspyynnössään valtiovarainministeriöltä selvitystä seuraavasta asiasta:

”(Kantelija) epäilee kantelukirjelmästäan ilmenevin perustein valtiovarainministeriön ja Verohallinnon menettelyä verovelvollisten ilmoittamien salattujen ulkomaantulojen verottamisessa.

Perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyydän, että toimitatte kantelun tutkimiseksi tarvittavat selvitykset valtiovarainministeriön ja Verohallinnon menettelystä sekä annatte oman lausuntonne asiasta. Pyydän valtiovarainministeriötä lähettämään selvitykset ja lausunnon viimeistään 15.2.2017.”

Kuten 28.11.2016 päiväystä selvityspyynnöstä käy ilmi, Verohallinnolta pyydettiin nimenomaisesti selvitystä Verohallinnon menettelystä verovelvollisten ilmoittamien salattujen ulkomaantulojen verottamisessa. Verohallinto antoi selvityspyynnön perusteella lausunnon menettelystään 24.1.2017 valtiovarainministeriölle. Apulaisoikeusasiamies on 7.12.2021 päivätyssä uudessa selvityspyynnössään kuitenkin korostanut pyytäneensä aiemmassa selvityspyynnössään selvitystä myös siitä, miten Verohallinto on mahdollisesti ohjeistanut suoraan asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia Verohallinnolle.

Verotusyksikkö toteaa, että apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnössä 28.11.2016 ei ollut erikseen yksilöityä sitä, mistä kaikesta neuvonnasta ja ohjeistuksesta selvityksen antaminen olisi erityisesti tarpeen. Kantelijan kantelukirjelmässä esittämä vaatimus sen selvittämisestä, miten Verohallinto on mahdollisesti ohjeistanut suoraan asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia Verohallinnolle, ei ole tullut Verohallinnossa ymmärretyksi siten, että kantelijan vaatimuksen johdosta olisi tullut selvittää kaikki yksittäiset suorat asiakasyhteydenotot ja keskustelut verottamatta jääneiden tulojen ilmoittamisesta siltä osin, kun asiakas tai hänen edustajansa on ollut asianajaja tai juristi.

Henkilöverotusyksikön kanteluun 23.1.2017 antamassa lausunnossa on todettu, että eduskunnan oikeusasiamiehelle tehty kantelu on kohdistunut Verohallinnon toimenpiteisiin, jotka koskevat oikaisumenettelyä, verorikosharkintaa ja veronkorotusten määräämistä tarkemmin yksilöimättömissä tapauksissa, joissa luonnolliset henkilöt ovat itse tehneet oikaisuvaatimuksen ja ilmoittaneet veroilmoituksillaan ilmoittamatta jääneitä ulkomailta saatuja tulojaan verotettavaksi ja samassa yhteydessä vaatineet veronkorotuksen määräämistä.

Koska kantelun perusteena ei ole ollut, eikä kantelu ole myöskään koskenut yksilöityjä tapauksia, kantelijan pyynnön on siten ollut Verohallinnossa perusteltua ymmärtää kohdentuvan asiaa koskevien mahdollisten Verohallinnon linjausten sisältöön ja juristeille ja asianajajille suunnattuun kohdennettuun Verohallinnon aloitteesta toteutettuun ohjeistukseen, etenkin kun selvitystä on pyydetty nimenomaan Verohallinnon menettelystä asiassa. Tästä syystä kanteluun annetussa Henkilöverotusyksikön lausunnossa 23.1.2017 on tuotu esiin asiakkaiden asiamiehille järjestetty tilaisuus, jossa aiheesta on keskusteltu. Henkilöverotusyksikön lausuntoa ei ollut rajattu vain tehokkaan katumisen lainsäädäntöön liittyvään ohjeistukseen, vaan muuta asianajajiin tai juristeihin kohdistunutta ohjausta ei Henkilöverotusyksiköstä ollut suunnattu mainituille toimijoille, eikä heidän tiedusteluihinsa vastaamisen sisältöä ollut yhtenäistetty yksikön linjauksilla.

Verotusyksikkö toteaa lisäksi, että Verohallinnon virkailijat vastaavat päivittäin tuhansiin asiakasyhteydenottoihin, eikä niissä käsiteltyjä asioita ja annettua neuvontaa ole mahdollista jälkikäteen yksilöidä.

Jälkikäteen on mahdotonta selvittää, ketkä kaikki Verohallinnon yksittäisistä virkamiehistä ovat mahdollisesti keskustelleet aikanaan yksittäisen asiakkaan edustajana olleen asianajajan tai muun juristin kanssa tehokkaasta katumisesta, saati selvittää näiden keskustelujen sisältöä. Verotusyksikön on siten mahdotonta antaa apulaisoikeusasiamiehelle tyhjentävää tai kattavaa selvitystä siitä, miten Verohallinto on mahdollisesti ohjeistanut suoraan yksittäisiä asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia, mikäli selvitystä tulee esittää yksittäisten asiakastapausten yhteydessä käydyistä keskusteluista.

Henkilöverotusyksikön lausunnon antaneilla virkamiehillä (ylijohtaja ja johtava veroasiantuntija) ei ollut aikaisempaa selvitystä antaessaan myöskään itsellään tietoa yksittäisistä verotustapauksista, joiden yhteydessä asiakkaan edustajana olleen asianajajan tai muun juristin kanssa olisi keskusteltu tehokkaasta katumisesta. Tällaista asiaa ei ole edes ymmärretty tuolloin selvittää, kun kantelu on kohdistunut tarkemmin yksilöimättömiin tapauksiin ja sen perusteella lähetetyn selvityspyynnön on ymmärretty kohdistuvan nimenomaisesti Verohallinnon menettelyyn katumistapausten käsittelyssä.

Iltalehden artikkeleissa esitetyistä tiedoista

Apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnössään 7.12.2021 viittaamissa Iltalehden artikkeleissa mainitaan nimeltä Pääkaupunkiseudun verotoimiston johtava veroasiantuntija A. Verotusyksikkö toteaa, että Iltalehden artikkeleissa on virheellisesti todettu, että A olisi luvannut, että vain raskaimmista ns. "verokatujen" rikoksista ilmoitetaan poliisille ja, että A olisi neuvotellut asianajotoimiston asianajajan C:n kanssa keväällä 2014 siitä, millä ehdoin Verohallinto tekisi rikosilmoituksia salattuja tulojaan ilmoittavista henkilöistä (22 henkilöä).

Asiamies C oli toimittanut jutussa viitattujen henkilöiden oikaisuvaatimukset Pääkaupunkiseudun verotoimistoon 14.4.2014. Hän oli täydentänyt oikaisuvaatimuksia 5.5.2014 A:lle osoittamallaan kirjeellä, jossa hän oli viitannut A:n kanssa käymäänsä keskusteluun 30.4.2014 ja pyytänyt, että Verohallinto määräisi 2 %:n suuruisen veronkorotuksen niiden verovuosien osalta, joille verotuksen oikaisemisen johdosta tullaan lisäämään verotettavaa tuloa. Verohallinnossa sovittiin 18.6.2014 pidetyssä sisäisessä palaverissa, että aikaisemmin ilmoittamattomia tulojaan jälkikäteen oikaisuvaatimuksella ilmoittaneiden henkilöiden oikaisuvaatimukset käsitellään keskitetysti Lounais-Suomen verotoimistossa palaverissa sovittulla tavalla. Tämä menettely on kuvattu Henkilöverotusyksikön 23.1.2017 antamassa lausunnossa. A osallistui edellä mainittuun 18.6.2017 pidettyyn palaveriin. Hän lähetti palaverin jälkeen siihen osallistuneille 23.6.2014 sähköpostin.

A ilmaisi sähköpostiviestissään antaneensa asiakkaille (näiden asiamiehelle) virheellistä tietoa rikosharkinnasta ja esitti näkemyksensä, että näille asiakkaille pitäisi antaa jonkinlaista suojaa harkittaessa sitä, milloin tehdään rikosilmoitus. A myönsi keskustelleensa asianajotoimiston asianajaja C:n kanssa jutussa mainituista oikaisuvaatimuksista ja niiden käsittelystä.

Hän on sähköpostiviestissään todennut, että oikeuskäytännön perusteella hänen käsityksensä oli ollut, että noin 10 000 euron vältetyn veron määrän paikkeilla olisi raja, jolloin katumistapauksissa voisi selvitä veronkorotuksella ilman rikosjuttua. Hän oli myös todennut keskustelussa asiamiehen kanssa, että laissa eikä Verohallinnon ohjeessa ole määritelty tarkkaa rajaa ja että asiaan voi liittyä tapauskohtaista harkintaa.

Iltalehden artikkeleista ei käy ilmi, että sähköpostikeskustelu jatkui A:n viestin jälkeen. Veronkantoyksikön johtava perinnän asiantuntija selvitti 25.6.2014 lähetetyssä viestissä A:lle ja muille viestiketjussa mukana olleille rikosilmoitusharkinnan menettelyä ja sen viimeaikaista kehitystä. Veronkantoyksikön johtavan perinnän asiantuntijan käsityksen mukaan A:n keskusteluissa C:n kanssa ”on puolin ja toisin esitetty valistuneita arvauksia”. Myöhemmin 14.7.2014 lähetetyssä sähköpostiviestissä Henkilöverotusyksikön ylitarkastaja muistutti palaveriin osallistuneita siitä, että 18.6. pidetyssä palaverissa ei sovittu mitään rikosharkinnan lopputuloksesta, vaan ainoastaan rikosharkintaan toimittamisen menettelystä. G:n viestistä ilmenee myös se, että tapausten yhdenmukainen käsittely on ollut keskeisenä tavoitteena.

Verotusyksikkö toteaa, että A ei ole luvannut eikä hän ole voinutkaan luvata, että vain törkeimmistä tapauksista tehdään rikosilmoitus. A:n viestin jälkeen käydyn sähköpostikeskustelun valossa on selvää, ettei asiakkaiden tai heidän edustajiensa kanssa ollut Verohallinnon puolesta neuvoteltu tai ohjattu asiakkaita rikosprosessin välttämiseksi, vaan Iltalehden nyt esiin nostamissa tapauksissa on ollut kyse yksittäisen virkailijan asiakkaan kanssa käymästä keskustelusta, jossa virkailija on kertonut asiakkaalle näkemyksensä vallitsevasta oikeustilasta ja verotuskäytännöstä.

Viranomaisen neuvontavelvollisuudesta

Viranomaisten neuvontavelvollisuudesta säädetään hallintolain 8 §:ssä. Säännöksen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Velvollisuus koskee kuitenkin vain hallintoasian hoitamiseen ja asiointiin välittömästi liittyviä kysymyksiä ja viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä. Neuvontavelvollisuus ei velvoita viranomaista vastaamaan laajoihin yleisluonteisiin kysymyksiin, vaan edellyttää asiallisia ja riittävän yksilöllisiä kysymyksiä. Tästä syystä esimerkiksi verosuunnitteluun liittyviin kysymyksiin säännös ei velvoita vastaamaan.

Verotusyksikkö toteaa, että Verohallinnon virkamiehen on toimivaltansa rajoissa voitava antaa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä voitava vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Verotusyksikön käsityksen mukaan A on käynyt keskustelua asianajotoimiston asianajaja C:n kanssa hallintolain 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden rajoissa.

Hän ei ole sähköpostiviestissään 23.6.2014 kertomansa mukaan luvannut asiamiehelle, että rikosilmoituksia ei tehdä, mutta on omana mielipiteenään ja käsityksensä ja jonkinlaisena nyrkkisääntönä pitänyt oikeuskäytännön perusteella rikosilmoituksen rajana muutamaa kymmentä tuhatta euroa pääomatulojen määränosalta.

Asianajotoimiston tekemien oikaisuvaatimusten käsittely
Verohallinnossa

Iltalehden artikkeleissa mainitut Pääkaupunkiseudun verotoimistoon keväällä 2014 alun perin toimitetut oikaisuvaatimukset käsiteltiin kaikki Lounais-Suomen verotoimistossa kuten Verohallinnon sisäisessä palaverissa 18.6.2014 sovittiin.

Nämä oikaisuvaatimukset Lounais-Suomen verotoimistossa käsitelleen virkailijan (- - -) mukaan asianajotoimiston asianajaja C otti asian käsittelyn aikana häneen yhteyttä asiakkaille lähetettyjen kuulemiskirjeiden vuoksi useampaan kertaan ja yritti vaikuttaa asiassa tehtäviin päätöksiin, etenkin veronkorotuksen määräämiseen. Asiamies oli vedonnut keskusteluunsa A:n kanssa, mutta lähinnä siten, että veronkorotus tulisi määrätä ja että veronkorotuksen määrääminen estäisi rikosilmoituksen tekemisen. Virkailijan mukaan tällä ei ollut kuitenkaan hänen harkintaansa vaikutusta, koska ohjeena oli lähettää ensin tapaukset rikosasianvalvojan rikosilmoitusharkintaan, kuten 18.6.2014 pidetyssä sisäisessä palaverissa oli sovittu.

Johtava veroasiantuntija A ei osallistunut mainittujen oikaisuvaatimusten käsittelyyn, eikä hän ollut missään vaiheessa yhteyksissä myöskään oikaisuvaatimusten käsitelijään. A:n keskustelu asianajaja C:n kanssa 30.4.2014 ja hänen 23.6.2014 lähettämänsä sisäinen sähköposti ei ole myöskään vaikuttanut oikaisuvaatimusten käsittelyyn millään lailla. Tapaukset käsiteltiin kuten Verohallinto on eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle annettussa selvityksessä vuonna 2017 esittänyt.

Yhteenveto

Apulaisoikeusasiamiehen 28.11.2016 asiassa EOAK/5786/2016 Valtiovarainministeriölle lähettämässä selvityspyynnössä on ministeriötä pyydetty toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarvittavat selvitykset Verohallinnon menettelystä. Valtiovarainministeriön on puolestaan pyytänyt apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnön johdosta selvitystä Verohallinnolta.

Verohallinnon henkilöverotusyksikössä ei aikaisempaa selvityspyyntöä ole ymmärretty niin, että kantelun tutkimiseksi tulisi hankkia selvitys kaikista tehokasta katumista koskevista asiakasyhteydenotoista, joissa asiakkaan edustajana on ollut juristi tai asianajaja.

Sen, miten Verohallinto on mahdollisesti ohjeistanut suoraan asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia Verohallinnolle, on ymmärretty tarkoitetun mahdollisia asiaa koskevia Verohallinnon linjauksia ja ohjausta tai mahdollista muuta veroavustajille kohdennettua Verohallintoaloitteista viestintää, etenkin kun kantelijan tekemän kantelun perusteena ei ole ollut, eikä kantelu ole myöskään koskenut, yksilöityjä tapauksia. Edellä todetusta johtuen on selvityksessä tuotu esiin veroavustajille järjestetty tehokkaan katumisen lainsäädäntöhankkeeseen liittynyt keskustelutilaisuus.

Koska henkilöverotusyksikössä kanteluselvityksen antaneilla virkamiehillä ei myöskään ole selvityspyyntöön vastaamisen ajankohtana ollut tietoa yksittäisten asiakastapausten yhteydessä asiakkaiden edustajien kanssa käydyistä keskusteluista, ei tällaisista keskusteluista ole voitu esittää selvitystä Henkilöverotusyksikön aikaisemmassa lausunnossa.

Esikunta- ja oikeusyksikön ylitarkastaja D:n selvityksessä 11.1.2022 todettiin seuraava.

Työskentelen Verohallinnon esikunta- ja oikeusyksikössä, jossa tehtäviini on eri aikoina kuulunut mm. vahingonkorvaus- ja kanteluasioiden käsittely. Olen valmistellut Verohallinnon lausunnon kyseisessä asiassa (EOAK/5886, Verohallinnon dnro A124/00 04 01/2016) ja esitellyt sen silloiselle pääjohtajalle E:lle. Tapahtumista on kulunut jo viisi vuotta, joten tarkkoja muistikuvia kaikista asian käsittelyn vaiheista ei enää ole. Tätä selvitystä varten olen perehtynyt asian valmisteluaineistoon ja sähköpostikirjeenvaihtoon, jota asian valmistelun vaiheissa oli käyty.

Sain asian hoidettavakseni johtavan lakimiehen tehtävää tuolloin hoitaneelta F:ltä 15.12.2016. Lähetin kantelun heti tämän jälkeen E:lle tiedoksi ja aloitin sen valmistelun. Tein asian alustavan tutkimisen jo samana päivänä ja lähetin asiaa koskevat selvityspyynnot tuolloiseen Henkilöverotusyksikköön ja Veronkantoyksikköön ja pyysin yksikköjä toimittamaan selvityksen viimeistään 5.1.2017. Veronkantoyksikkö toimitti 4.1.2017 päivätyn selvityksen. Annoin Henkilöverotusyksikölle pyynnöstä lisäaikaa ja Henkilöverotusyksikkö toimitti selvityksen lopullisen version 23.1.2017. Pyysin lisäaikaa myös valtiovarainministeriöstä.

Odotellessani Henkilöverotusyksikön selvitystä, pyysin 10.1.2017 verotuksen oikaisua koskevasta prosessista henkilöverotusyksikön ylitarkastajalta tietoa siitä, oliko Henkilöverotusyksikössä tehty seurantaulukkoa, josta kävisi ilmi oma-aloitteisesti tuloja ilmoittaneet henkilöt ja heille määrättyjen veronkorotusten prosenttimäärät ja rikosilmoitusharkintaan siirretyt tapaukset sekä ne, joille oli määrätty veronkorotus erillisellä päätöksellä rikosharkinnan jälkeen. Sain henkilöverotusyksikön ylitarkastajalta samana päivänä seurantaulukon. Seurantaulukko oli otettu käyttöön loppuvuodesta 2015, joten sitä vanhemmista tapauksista ei ollut seurantatietoa.

Saatuani Henkilöverotusyksikön selvityksestä ensimmäisen version pyysin heiltä vielä täsmennyksiä koskien sitä, miten ja millaisilla perusteilla verotuksen oikaisulautakunta oli ratkaissut ne oikaisuvaatimukset, jotka oli siirretty rikosilmoitusharkintaan ja miten veronkorotusta koskevat vaatimukset oli niissä ratkaistu. Tiedustelin Veronkantoyksiköstä myös muutamia esimerkitapauksia siitä, miten verotuksen oikaisulautakunta oli käsitellyt tuloja oma-aloitteisesti ilmoittaneiden asiakkaiden veronkorotusta koskeneet vaatimukset. Kalenterimerkintöjen mukaan oikaisulautakunnan päätöksistä keskusteltiin myös Henkilöverotusyksikön kanssa palaverissa 18.1.2017. En muista kuitenkaan tarkemmin kyseistä palaveria.

Henkilöverotusyksikkö antoi selvityksen 23.1.2017, jossa oli tarkennettu kohtaa 3. "Verovelvollisen oikaisuvaatimuksella verotettavaksi vaatimien ulkomaantulojen käsittely Henkilöverotusyksikössä" pyytämieni selvitysten perusteella.

Asian valmistelun aikana ei käynyt ilmi, että Henkilöverotusyksikön selvityksen kohdassa 4. "Verohallinnon sidosryhmien keskustelutilaisuus" olisi annettu puutteellista tietoa. En ole ollut mukana selvityspyynnössä mainitussa kokouksessa 18.6.2014. En ole myöskään ollut julkisuudessa esillä olleen A:n sähköpostin vastaanottajana.

Laadin Verohallinnon lausunnon asiassa Henkilöverotusyksikön ja Veronkantoyksikön selvitysten perusteella normaalin käytännön mukaisesti ja esittelin sen pääjohtajalle. Selvityksistä ei käynyt ilmi, että Verohallinto tai joku sen virkailijoista olisi käynyt jotain muita keskusteluja asianajotoimistojen tai verokonsultointiyhtiöiden edustajien kanssa kuin mitä Henkilöverotusyksikön selvityksen kohdassa 4 oli kerrottu. Minulla ei ollut eikä voinutkaan olla niistä mitään tietoa, joten olen perustanut Verohallinnon lausunnon siihen, mitä Henkilöverotusyksikkö oli selvityksessään niistä kirjoittanut.

Lähetin 24.1.2017 Verohallinnon lausunnon ja sen liitteenä olleet Henkilöverotusyksikön ja Veronkantoyksikön selvitykset Valtiovarainministeriöön. Valtiovarainministeriö pyysi 14.2.2017 tarkennusta siihen, miten niiden asiakkaiden tapauksissa toimittiin, jotka ohjattiin rikosilmoitusharkintaan, mutta rikosilmoituksia ei tehty. Valtiovarainministeriö tiedusteli, oliko tällaisissa tapauksissa määrätty veronkorotuksia erillisillä päätöksillä. Selvitin asiaa Henkilöverotusyksikön ja Veronkantoyksikön kanssa ja vastasin tästä Valtiovarainministeriölle ilmeisesti puhelimitse.

Lopuksi

Edellä esitettyyn viitaten, katson toimineeni asiassa moitteettomasti. Olen pyytänyt selvitykset niiltä yksiköiltä, joiden vastuualueelle kantelukirjoitus oli kohdistunut. Olen selvitysten saamisen jälkeen vielä pyytänyt tarkentavia selvityksiä yksiköistä. Olen laatinut Verohallinnon lausunnon totuudenmukaisesti kaikkien käytettävissä olleiden tietojen perusteella ja toiminut asiassa huolellisesti enkä ole salannut mitään tietoja.

Henkilöverotusyksikkö oli jo antanut selvitystä myös siitä, mitä keskusteluja oli käyty asianajotoimistojen ja verokonsultointiyhtiöiden edustajien kanssa. Minulla ei ole ollut mitään perusteita epäillä, että yksiköiden selvityksistä olisi puuttunut jotain asiaan vaikuttavaa tietoa. Yksiköiden velvollisuutena on selvittää asiat ja minun Verohallinnon lausunnon laatijana tulee pystyä luottamaan niihin. En voi kuitenkaan ottaa tarkemmin kantaa Henkilöverotuksen selvitykseen, mutta Verotusyksikkö antanee tältä osin oman selvityksensä.

Esikunta- ja oikeusyksikön selvityksessä ja lausunnossa 20.1.2022 todettiin seuraava.

Verohallinnon organisaatio on muuttunut kantelijan vuonna 2016 tekemän kantelun johdosta annetun selvityksen ja lausunnon jälkeen. Henkilöverotusyksikkö ja veronkantoyksikkö, jotka antoivat aikoinaan selvityksensä kantelijan kanteluun, ovat lakanneet 1.1.2021 lukien ja niiden tehtävät ovat siirtyneet lähinnä Verotusyksikölle. Tämän vuoksi Verohallinnon Esikunta- ja oikeusyksikkö on pyytänyt nyt annettavaa selvitystä ja lausuntoa varten selvityksen Verotusyksiköltä. Verotusyksikön selvityksen ovat antaneet ylijohdaja ja johtava veroasiantuntija, jotka ovat aikoinaan myös antaneet Henkilöverotusyksikön selvityksen kantelijan kantelun johdosta. Lisäksi selvitystä on pyydetty Esikunta- ja oikeusyksikön ylitarkastajalta, joka on aikoinaan valmistellut ja esitellyt Verohallinnon lausunnon kantelijan kantelun johdosta.

Verotusyksikön selvityksen mukaan Verohallinnolta pyydettiin vuonna 2016 nimenomaisesti selvitystä Verohallinnon menettelystä verovelvollisten ilmoittamien salattujen ulkomaantulojen verottamisessa. Verohallinto antoi selvityspyynnön perusteella lausunnon menettelystään 24.1.2017 valtiovarainministeriölle. Apulaisoikeusasiamies on 7.12.2021 päivätyssä uudessa selvityspyynnössään kuitenkin korostanut pyytäneensä aiemmassa selvityspyynnössään selvitystä myös siitä, miten Verohallinto on mahdollisesti ohjeistanut suoraan asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia Verohallinnolle.

Verotusyksikkö toteaa selvityksessään, että apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnöstä 28.11.2016 ei ollut erikseen yksilöity sitä, mistä kaikesta neuvonnasta ja ohjeistuksesta selvityksen antaminen olisi erityisesti tarpeen. Kantelijan kantelukirjelmässä esittämä vaatimus sen selvittämisestä, miten Verohallinto on mahdollisesti ohjeistanut suoraan asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia Verohallinnolle, ei ole tullut Verohallinnossa ymmärretyksi siten, että kantelijan vaatimuksen johdosta olisi tullut selvittää kaikki yksittäiset suorat asiakasyhteydenotot ja keskustelut verottamatta jääneiden tulojen ilmoittamisesta siltä osin, kun asiakas tai hänen edustajansa on ollut asianajaja tai juristi.

Henkilöverotusyksikön kanteluun 23.1.2017 antamassa lausunnossa on todettu, että eduskunnan oikeusasiamiehelle tehty kantelu on kohdistunut Verohallinnon toimenpiteisiin, jotka koskevat oikaisumenettelyä, verorikosharkintaa ja veronkorotusten määräämistä tarkemmin yksilöimättömissä tapauksissa, joissa luonnolliset henkilöt ovat itse tehneet oikaisuvaatimuksen ja ilmoittaneet veroilmoituksillaan ilmoittamatta jääneitä ulkomailta saatuja tulojaan verotettavaksi ja samassa yhteydessä vaatineet veronkorotuksen määräämistä.

Kantelijan pyynnön oli Henkilöverotusyksikössä ymmärretty kohdentuneen neuvonnan ja ohjauksen sisältöön liittyviin Verohallinnon linjauksiin tai juristeille ja asianajajille suunnattuun, Verohallinnon aloitteesta toteutettuun ohjeistukseen, kun selvitystä oli pyydetty nimenomaan Verohallinnon menettelystä asiassa. Tämän vuoksi kanteluun annetussa Henkilöverotusyksikön lausunnossa 23.1.2017 oli tuotu esiin Verohallinnon asiakkaiden asiamiehille järjestämä tilaisuus, jossa aiheesta on keskusteltu. Henkilöverotusyksikön lausuntoa ei sinänsä ollut rajattu vain tehokkaan katumisen lainsäädäntöön liittyvään ohjeistukseen, mutta asia oli niin, että muuta asianajajiin tai juristeihin kohdistunutta neuvontaa ei Henkilöverotusyksiköstä ollut suunnattu mainituille toimijoille eikä heidän tiedusteluihinsa vastaamisen sisältöä ollut yhtenäistetty yksikön linjauksilla.

Henkilöverotusyksikön lausunnon antaneilla virkamiehillä (ylivohtaja ja johtava veroasiantuntija) ei ollut aikaisempaa selvitystä antaessaan myöskään itsellään tietoa yksittäisistä verotustapauksista, joiden yhteydessä asiakkaan edustajana olleen asianajajan tai muun juristin kanssa olisi keskusteltu tehokkaasta katumisesta.

Esikunta- ja oikeusyksikön ylitarkastaja on 11.1.2022 antamassaan selvityksessä selvittänyt kanteluasian valmistelun kulun. Hänen selvityksensä mukaan Verohallinnon lausunnon valmistelun aikana ei käynyt ilmi, että Henkilöverotusyksikön selvityksen kohdassa 4. "Verohallinnon sidosryhmien keskustelutilaisuus" olisi annettu puutteellista tietoa. Hän ei ole ollut mukana selvityspyynnössä siteeratussa Iltalehden jutussa mainitussa kokouksessa 18.6.2014 eikä ole myöskään ollut julkisuudessa esillä olleen A:n sähköpostin vastaanottajana.

Apulaisoikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyynnössä tuodaan esiin, että Verohallinnon lausunnossa 24.1.2017 ja henkilöverotusyksikön selvityksessä ei ole kerrottu Iltalehden jutussa käsitellystä johtavan veroasiantuntijan A:n keskustelusta asianajotoimisto asianajotoimiston edustajan kanssa keväällä 2014. Verotusyksikön nyt antamassa selvityksessä on selostettu noita keskusteluja ja todettu, että keskustelut on käyty viranomaisella hallintolain 8 §:n mukaan olevan neuvontavelvollisuuden rajoissa. Selvityksen liitteinä on A:n sähköposti 23. kesäkuuta 2014, jossa käsitellään noita keskusteluja, ja sähköpostiin liittyvää Verohallinnon virkamiesten jatkokeskustelua.

A on keskustelussa asianajotoimiston kanssa esittänyt pohdintansa ja käsityksensä siitä missä rikosilmoituksen raja voisi tämänlaisissa asioissa kulkea, mutta hän ei ole luvannut eikä voinutkaan luvata, että Verohallinto tekisi rikosilmoituksen vain kaikkein törkeimmistä tapauksista.

Lopuksi

Verohallinto toteaa, että Verohallinnon kantelijan kantelun johdosta 24.1.2017 antamassa lausunnossa tai sen liitteenä olevissa yksiköiden selvityksissä ei ole tuotu esiin A:n ja asianajotoimisto asianajotoimiston välistä keskustelua. Kuten verotusyksikön selvityksestä käy ilmi Verohallinnossa selvityspyyntöä ei ollut ymmärretty siten, että selvitys tulisi hankkia ja esittää yksittäisistä keskusteluista, vaan sen on ymmärretty tarkoittavan Verohallinnon oikaisuvaatimusten käsittelyä ja rikosilmoitusharkintaa varten tekemiä linjauksia. Verohallinnon lausunnon ja selvitysten antajat eivät myöskään ole olleet itse tietoisia mainitusta yksittäisestä keskustelusta, eivätkä senkään vuoksi olisi voineet tuoda sitä esiin. Verohallinnolla ei olisi sinänsä ollut mitään syytä jättää kertomatta tuosta keskustelusta.

Verohallinto painottaa vielä, että edellä mainitulla keskustelulla ei ole ollut vaikutusta oikaisuvaatimusten käsittelyyn tai siihen millä kriteereillä tapauksia on viety Verohallinnossa rikosilmoitusharkintaan. Oikaisuvaatimusten käsittely ja niiden saattaminen rikosilmoitusharkintaan on tapahtunut niillä Verohallinnon linjaamilla perusteilla, jotka ilmenevät apulaisoikeusasiamiehen kantelijan kantelun johdosta antamassa ratkaisusta 5.12.2017 EOAK/5786/2016. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa on myös todettu, ei ole ilmennyt syytä epäillä, että Verohallinto olisi kysymyksessä olevista oikaisuvaatimuksista päättäessään ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin.

Valtiovarainministeriön lausunnossa 11.2.2022 todettiin seuraava.

Verohallinnon lausunto

Verohallinto antoi lausuntonsa valtiovarainministeriölle 20.1.2022. Lausunnon liitteinä olivat Verohallinnon Verotusyksikön ja ylitarkastajan antamat selvitykset. Ylitarkastaja valmisteli Verohallinnon lausunnon selvityspyynnössä viitatussa kanteluasiassa EOAK/5786/2016.

Verohallinto toteaa lausunnossaan, että puheena olevassa vuoden 2016 kanteluasiassa kantelijan kantelukirjelmässä esittämä vaatimus sen selvittämisestä, miten Verohallinto on mahdollisesti ohjeistanut suoraan asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia Verohallinnolle, ei ole tullut Verohallinnossa ymmärretyksi siten, että kantelijan vaatimuksen johdosta olisi tullut selvittää kaikki yksittäiset suorat asiakasyhteydenotot ja keskustelut verottamatta jääneiden tulojen ilmoittamisesta siltä osin, kun asiakas tai hänen edustajansa on ollut asianajaja tai juristi.

Lausunnon mukaan kantelijan pyynnön oli Henkilöveroyksikössä ymmärretty kohdentuneen neuvonnan ja ohjauksen sisältöön liittyviin Verohallinnon linjauksiin tai juristeille ja asianajajille suunnattuun, Verohallinnon aloitteesta toteutettuun ohjeistukseen, kun selvitystä oli pyydetty nimenomaan Verohallinnon menettelystä asiassa. Tämän vuoksi kanteluun annetussa Henkilöverotusyksikön lausunnossa 23.1.2017 oli tuotu esiin Verohallinnon asiakkaiden asiamiehille järjestämä tilaisuus, jossa aiheesta on keskusteltu.

Verohallinto toteaa lausunnossaan, että kuten verotusyksikön selvityksestä käy ilmi Verohallinnossa selvityspyynnöä ei ollut ymmärretty siten, että selvitys tulisi hankkia ja esittää yksittäisistä keskusteluista, vaan sen on ymmärretty tarkoittavan Verohallinnon oikaisuvaatimusten käsittelyä ja rikosilmoitusharkintaa varten tekemiä linjauksia. Verohallinnon lausunnon ja selvitysten antajat eivät myöskään ole olleet itse tietoisia mainitusta yksittäisestä keskustelusta, eivätkä senkään vuoksi olisi voineet tuoda sitä esiin. Verohallinnolla ei olisi sinänsä ollut mitään syytä jättää kertomatta A:n ja asianajotoimisto asianajotoimiston välisestä keskustelusta.

Verohallinto painottaa lausunnossaan vielä, että edellä mainitulla keskustelulla ei ole ollut vaikutusta oikaisuvaatimusten käsittelyyn tai siihen millä kriteereillä tapauksia on viety Verohallinnossa rikosilmoitusharkintaan. Oikaisuvaatimusten käsittely ja niiden saattaminen rikosilmoitusharkintaan on tapahtunut niillä Verohallinnon linjaamilla perusteilla, jotka ilmenevät apulaisoikeusasiamiehen kantelijan kantelun johdosta antamassa ratkaisusta 5.12.2017 EOAK/5786/2016. Apulaisoikeusasiamies totesi myös edellä mainitussa ratkaisussaan, ettei asiassa ole ilmennyt syytä epäillä, että Verohallinto olisi kysymyksessä olevista oikaisuvaatimuksista päättäessään ylittänyt sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan tai käyttänyt sitä väärin.

Yhteenveto

Apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnössä on tuotu esiin Iltalehden uutisoinnin perusteella Verohallinnon virkamiehen (A) ja oikaisuvaatimuksen jättäneitä verovelvollisia edustaneen asianajotoimisto asianajotoimiston asianajajan käymä keskustelu. Verohallinnon Verotusyksikön selvityksessä on katsottu, että A on käynyt keskustelua asianajotoimiston asianajajan kanssa hallintolain 8 §:ssä säädetyn viranomaisen neuvontavelvollisuuden rajoissa. Verohallinnon lausunnossa on korostettu, että tällä A:n ja asianajotoimiston asianajajan välisellä keskustelulla ei ole ollut vaikutusta puheena olevien oikaisuvaatimusten käsittelyyn tai siihen millä kriteereillä näitä tapauksia on viety Verohallinnossa rikosilmoitusharkintaan.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva neuvontavelvollisuus velvoittaa Verohallinnon virkailijoita toimivaltansa rajoissa antamaan verovelvollisille tai heidän asiamiehilleen tarpeen mukaan veroasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan merkityksellistä asian arvioinnissa on myös se, että puheena olevassa asiassa oikaisuvaatimusten käsittelyssä ja rikosharkinnassa ei ole poikettu Verohallinnossa linjatuista menettelyistä, kuten Verohallinto on lausunnossaan todennut.

Verohallinnon Verotusyksikön antamassa selvityksessä on lisäksi todettu, että Verohallinnon virkailijat vastaavat päivittäin tuhansiin asiakasyhteydenottoihin, eikä niissä käsiteltyjä asioita ja annettua neuvontaa ole mahdollista jälkikäteen yksilöidä. Jälkikäteen on mahdotonta selvittää, ketkä kaikki Verohallinnon yksittäisistä virkamiehistä ovat mahdollisesti keskustelleet aikanaan yksittäisen asiakkaan edustajana olleen asianajajan tai muun juristin kanssa tehokkaasta katumisesta, saati selvittää näiden keskustelujen sisältöä. Selvityksessä on lisäksi todettu, että Verotusyksikön on siten mahdotonta antaa apulaisoikeusasiamiehelle tyhjentävää tai kattavaa selvitystä siitä, miten Verohallinto on mahdollisesti ohjeistanut suoraan yksittäisiä asianajajia ja muita juristeja, jotka ovat laatineet oikaisuvaatimuksia, mikäli selvitystä tulee esittää yksittäisten asiakastapausten yhteydessä käydyistä keskusteluista. Valtiovarainministeriö pitää Verohallinnon Verotusyksikön käsitystä kattavan tai tyhjentävän selvityksen antamisen haasteista yksittäisistä asiakasyhteydenotoista perusteltuna.

Lisäksi Verohallinto on tuonut lausunnossaan esiin, että apulaisoikeusasiamiehen selvityspyynnössä 28.11.2016 ei ollut erikseen yksilöity sitä, mistä kaikesta neuvonnasta ja ohjeistuksesta selvityksen antaminen olisi erityisesti tarpeen. Valtiovarainministeriö toteaa, että selvityspyynnössä on viitattu kantelijan tekemään kanteluun ja siitä ilmeneviin perusteluihin. Kantelun johdosta apulaisoikeusasiamies on pyytänyt valtiovarainministeriötä toimittamaan perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten kantelun tutkimiseksi tarvittavat selvitykset valtiovarainministeriön ja Verohallinnon menettelyistä sekä antamaan oman lausuntonsa asiasta.

Valtiovarainministeriö pitää valitettavana, että Verohallinnossa ei ole ymmärretty apulaisoikeusasiamiehen vuoden 2016 selvityspyyntöä siinä laajuudessa, missä apulaisoikeusasiamies oli nyt käsillä olevassa asiassa tehdyn lausunto- ja selvityspyynnön mukaan sen tarkoittanut. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan asiaa eduskunnan oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuden näkökulmasta tarkasteltaessa olisi kohtuullista ottaa huomioon Verohallinnon Verotusyksikön selvityksessä esiin tuodut seikat mahdollisuuksista selvittää yksittäisiä asiakasyhteydenottoja jälkikäteen.

3 RATKAISU

3.1 Eduskunnan oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeus

Oikeusohjeita

Perustuslain 111 §:ssä säädetään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Hallintolaissa säädetään hyvästä hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat muun ohella lain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet ja lain 8 §:ssä säädetty neuvonta.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

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.

Hallintolain 31 §:ssä säädetään selvittämisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on korostaa virallisperiaatteen noudattamista ja pyrkimystä aineellisen totuuden saavuttamiseen asettamalla viranomaisen velvollisuudeksi huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asian riittäväällä selvittämisellä tarkoitettaisiin sitä, että viranomainen hankkii sellaiset tiedot ja selvitykset, joilla se arvioi olevan merkitystä asian ratkaisemiselle. Selvittämisen asianmukaisuus puolestaan korostaisi viranomaiselle kuuluvaa menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa.

Verohallinnon sisäinen palaveri 18.6.2014 ja siinä sovituista linjauksista

Tapahtuma-aikaisen Veronkantoyksikön minulle antamassa selvityksessä 4.1.2017 todettiin muun ohella, että Verohallinto sai keväällä 2014 oikaisuvaatimuksia, jotka olivat sisällöltään poikkeuksellisia. Niissä vaadittiin verotettavaksi aikaisemmin verottamatta jääneitä ulkomaan tuloja sekä veronkorotuksen määräämistä. Verohallinnossa pidettiin 18.6.2014 kokous, jossa oli ollut mukana Verohallinnon eri yksiköiden edustajia. Kokouksessa sovittiin menettelystä, jota noudatetaan edellä mainittujen oikaisuvaatimusten käsittelyssä ja niihin liittyvien tapausten rikosilmoitusharkinnassa. Kokouksessa sovittiin, että henkilöverotus ohjaa Veronkantoyksikköön rikosilmoitusharkintaan ne tapaukset, joissa väitetyn veron määrä ylittää 5 000 euroa.

Edelleen selvityksen mukaan ensimmäiset arviot väitetyn veron määrästä saatiin rikosilmoitusharkintaan syyskuussa 2014 ja kaikki rikosilmoitusharkintaan lähetetyt tapaukset saatiin Veronkantoyksikön Oikeudelliseen perintäyksikköön 25.11.2015. Tämän jälkeen Henkilöverotusyksikkö teki viimeiset verotuspäätökset tammikuussa 2016. Rikosilmoitusharkinta keskitettiin Uudellemaalle ja nimetyille asianvalvojille sen varmistamiseksi, että rikosilmoitusharkinta tehtäisiin noudattaen samoja periaatteita ja samalla tavalla kaikissa tapauksissa. Rikosilmoitusharkintaan tuli 56 tapausta, joista 28:sta oli tehty rikosilmoitus syyskuussa 2016 Keskusrikospoliisille. Niissä tapauksissa, joissa rikosilmoitus oli tehty, väitetyn veron määrä oli ylittänyt 10.000 euroa. Epäiltyinä tekoina oli ollut 7 veropetosta ja 21 törkeää veropetosta. Kaikki näihin ilmoituksiin liittyvät verot oli maksettu, eikä Verohallinnolla ollut mahdollisissa oikeudenkäynneissä enää vahingonkorvausvaatimuksia.

Tapahtuma-aikaisen Henkilöverotusyksikön selvityksessä 23.1.2017 puolestaan kerrottiin Verohallinnon 8.9.2015 asianajotoimistojen ja verokonsultointiyhtiöiden edustajille järjestämästä keskustelutilaisuudesta, jossa aiheena oli tuossa vaiheessa hallituksen esitysluonnoksena ollut laki tehokkaasta katumisesta. Tilaisuudessa olivat edustettuina Verohallinnon eri yksiköt. Selvityksen mukaan Verohallinto ei ohjeistanut läsnä olevia asianajotoimistojen ja verokonsultointiyhtiöiden edustajia millään tavoin ulkomaantulojen ilmoittamista koskevien oikaisuvaatimusten tekemisestä tai veronkorotus- ja rikosharkintamenettelystä. Tilaisuudessa ei myöskään millään tavoin keskusteltu verovelvollisten Verohallintoon jo aikaisemmin jättämien oikaisuvaatimusten käsittelystä.

Saadun selvityksen mukaan Verohallinnossa pidettiin 18.6.2014 sisäinen palaveri Verohallintoon saapuneiden poikkeuksellisten oikaisuvaatimusten johdosta. Niissä oli vaadittu verotettavaksi aikaisemmin verottamatta jääneitä ulkomaan tuloja sekä veronkorotuksen määräämistä.

Kuten silloin saamastani selvityksestä ilmenee, kokouksessa sovittiin, että oikaisuvaatimusten käsittely keskitetään Lounais-Suomen verotoimistoon, joka ohjaa Veronkantoyksikköön rikos-ilmoitusharkintaan ne tapaukset, joissa väitetyn veron määrä ylittää 5 000 euroa. Saamissani selvityksissä ei kuitenkaan kerrottu, että sisäisen palaverin jälkeen siihen osallistuneet virkamiehet kävivät sähköpostikirjeenvaihtoa linjauksen perusteista ja siitä, tulisiko tiettyjä asiakkaita kohdella eri tavalla Verohallinnon virkamiehen näiden asiakkaiden edustajille antaman neuvonnan ja ohjauksen johdosta.

Kokouksen jälkeen verotoimiston johtava veroasiantuntija A lähetti kaikille kokouksen osanottajille sähköpostiviestin 23.6.2014. Siinä hän totesi muun ohella, että hän oli käynyt puhelinkeskusteluja 22 asiakasta edustavan asianajajan kanssa. A:n viestin mukaan ”hän oli antanut asiakkaille virheellistä tietoa sen suhteen, minkälaiset tapaukset hoituu oikaisumenettelyssä veronkorotuksella ja minkälaiset tapaukset menevät rikosharkintaan. Mitään tarkkaa eurorajaa hän ei asiakkaiden asiamiehelle sanonut, mutta kyllä keskustelun sisältö oli ollut se, että kannattaa hoitaa asiat kuntoon ilmoittamalla tulot ja että törkeimpiä tapauksia lukuun ottamatta pitäisi selvittää veronkorotuksella.” Edelleen A:n mukaan ” Se, että rikosharkinnassa euromääräiset rajat laskettaisiin nyt ensimmäistä kertaa näin alas juuri näiden 22 asiakkaan osalta, jotka eivät ole jääneet rysän päältä kiinni, vaan ovat oma-aloitteisesti ilmoittaneet tulot sen jälkeen kun ovat keskustelleet asiasta Verohallinnon edustajan kanssa, olisi jo yleisen oikeustajun kannalta hyvin arveluttavaa.” A toteaa vielä, että ”näiden 22 asiakkaan osalta Verohallinnosta (minun toimesta) on annettu 18.6 kokouksessa sovitut eurorajat huomioiden virheellistä neuvoa sen suhteen, minkälaisissa tapauksissa asia hoituu veronkorotuksella ilman rikosharkintaa. Tämän vuoksi näille asiakkaille pitäisi antaa jonkinlaista suojaa harkittaessa sitä, milloin tehdään rikosilmoitus.”

Verohallinnon johtava perinnänasiantuntija totesi kaikille kokouksen osallistujille lähettämässään vastausviestissä 25.6.2014 muun ohella, että ”Oikaisuvaatimukset omaksi vahingoksi eivät ole nekään uusi ilmiö, mutta aikaisemmin veronkorotuksen vaatiminen itselleen oli järjetöntä. Nyt se ei ole. Uutta on se, että ne bis in idem – lainsäädännön vuoksi henkilöverotus (säännönmukainen ja muko) ja puhevallan käyttö rikosasioissa ovat aikaisempaa tiiviimmässä yhteistyössä. Kaksi eri ajatusmaailmaa (ja säädöstaustaa) ovat joutuneet kohtaamaan Oikaisuvaatimusten käsittelystä ja säännönmukaisesta verotuksesta ei ole aikaisemmin tullut impulsseja rikosharkintaan kuin hyvin vakavissa tapauksissa. Rikosharkinta näissä tapauksissa on hankalaa, kun käytettävissä ei ole yhtä perusteellista selvitystä kuin verotarkastuksen läpikäyneissä tapauksissa. Yleensä ne harvatkaan impulssit eivät ole johtaneet rikosilmoituksen tekemiseen.

Tilanne on nyt toinen, kun veronkorotuksen määrääminen estää rikosilmoituksen tekemisen myös siinä tapauksessa, että asiasta myöhemmin saadaan sellaista uutta tietoa, joka olisi voitu saada jo silloin aikaisemmin. Kynnys uudelle tutkimiselle on melko korkealla. Edelleen veronkantoyksikön johtava perinnän asiantuntijan sähköpostiviestin mukaan ”Nämä tapaukset on harkittava huolella näiden uusien piirteiden vuoksi. Kokouksen tunnelma oli mielestäni neutraali, eikä ketään oikaisuvaatimuksen tekijää haluttu leimata konnaksi ja saada tuomiolle. Minun mielestäni keskustelua ennen oikaisuvaatimusten tekemistä ei tarvitse arvostella noin ankarasti. Uusi lainsäädäntö oikeuttaa Verohallinnon valitsemaan korotuksen tai rikosilmoituksen välillä ja minä tulkitseen niin, että asiasta on puolin ja toisin esitetty valistuneita arvauksia. En osaa vielä sanoa, otetaanko ja miten otetaan huomioon niitä olosuhteita, joita liittyy itsensä ilmiäntämiseen, koska vastaavia tapauksia ei juuri ole tullut eteen. Rikosilmoitusharkinnassa kuitenkin ensin tutkitaan ne olosuhteet, jotka liittyvät ilmoittamatta jättämiseen silloin aiempina verovuosina.”

Henkilöverotusyksikön ylitarkastaja totesi niin ikään kaikille kokoukseen osallistujille lähettämässään vastausviestissä 14.7.2014 muun ohella, että ”Pidän hyvin tärkeänä sitä, että saamme kaikkia kanavia myöten tulleet tapaukset yhdenmukaiseen käsittelyyn. Tämä oli keskeinen tekijä siinä, miksi olemme hevessä sopineet tapausten keskitetystä tekemisestä ja näiden tapausten tukiringistä. On myös tärkeää, että saman asiankokonaisuuden tapaukset menevät samaan käsittelyyn. Tästä syystä oli hyvä, että koko tämä 22 tapauksen joukko lähetettiin Turkuun. Uskoisin, että kaikki tapaukset, joissa asiakas itse vaatii veronkorotusta nousevat kyllä nebis-käsittelyyn.” Henkilöverotusyksikön ylitarkastajan viesti jatkui ”Kuten (veronkantoyksikön johtava perinnän asiantuntija) kirjoittaakin, rikosharkinta on täysin avoin asia näidenkin tapausten osalta. Nyt on tärkeää saada luotua toimivat menettelyt yhteistyölle eri yksiköiden välille ja näitä menettelyitä koko ajan yritämme rakentaa. Hyvä, että nämä tapaukset tulivat esille ja saimme käytännön harjoitusta, miten menetellä. Kesälomani aikana uusia tapauksiakin näyttää ilmestyneen ja ne ovat ohjautuneet heven nebis- asiantuntijoille ja sitä kautta ohjautuvat edelleen aikanaan rikosasianvalvojille, joten kyllä nämä tapaukset saadaan kulkemaan ihan sujuvasti.”

Verohallinnon minulle aikanaan kantelun johdosta antamista selvityksissä ja lausunnossa ei kerrottu tätä Verohallinnon 18.6.2014 päättämään linjaukseen liittynyttä sähköpostikeskustelua eikä siinä johtavan veroasiantuntijan esittämää voimakasta kantaa, jonka mukaan hänen asiamiehen kanssa käymiensä keskustelujen ja neuvonnan vuoksi tämän asiamiehen edustamaa 22 asiakaan joukkoa tulisi kohdella eri tavoin kuin muita asiakkaita. Tämä keskustelu ja kirjeenvaihto oli ainakin kakkien Verohallinnon palaveriin 18.6.2014 osallistuneiden ja tästä linjauksesta päättäneiden kymmenen virkamiehen tiedossa.

Verohallinnon Esikunta- ja oikeusyksikön ylitarkastajan nyt antaman selvityksen mukaan hän ei ollut mukana kokouksessa 18.6.2014 eikä hän myöskään ollut A:n sähköpostin vastaanottaja. Selvityksessä todetaan, että hän oli aikanaan Verohallinnon lausuntoa valmistellessaan tiedustellut, oliko Henkilöverotusyksiköllä seurantataulukkoa, josta kävisi ilmi oma-aloitteisesti tuloja ilmoittaneet henkilöt ja heille määrättyjen veronkorotusten prosenttimäärät sekä rikosharkintaan siirretyt tapaukset. Saadun tiedon mukaan seurantataulukko oli otettu käyttöön vasta loppuvuodesta 2015 eikä sitä vanhemmista tapauksista ollut seurantatietoa. Kanteluasian esittelijä vielä puhelimitse varmisti 21.3.2022 ylitarkastajalta, oliko mahdollista saada tietoa kevään ja kesän 2014 aikana vierille tulleista tapauksista. Ylitarkastajan vastauksen mukaan tiedon hakeminen olisi vaikeaa, sillä se edellyttäisi kaikkien tuona ajankohtana vireille tulleiden oikaisuvaatimusten seulontaa.

Verotusyksikön nyt antaman selvityksen mukaan myöskään aikanaan Henkilöverotusyksikön selvityksen antaneilla ei ollut tietoa yksittäisistä verotapauksista, joiden yhteydessä asiakkaan edustajan kanssa olisi keskusteltu tehokkaasta katumisesta. Selvityksen mukaan Verohallinnon kantelun johdosta antama selvitys oli aikanaan perusteltua ymmärtää kohdentuvan Verohallinnon asiaa koskevien linjausten sisältöön ja juristeille ja asianajajille suunnattuun Verohallinnon omasta aloitteesta toteutettuun neuvontaan. Verotusyksikön mukaan Verohallinnon virkailijat vastaavat päivittäin tuhansiin asiakasyhteydenottoihin eikä niissä käsiteltyjä asioita ja annettua neuvontaa ole mahdollista jälkikäteen yksilöidä. Verohallinnon Esikunta- ja oikeusyksikkö painottaa, että ylitarkastajan käymillä keskusteluilla ei ollut vaikutusta oikaisuvaatimusten käsittelyyn. Oikaisuvaatimukset käsiteltiin Verohallinnon linjaamilla perusteilla. Valtiovarainministeriö lausunnossaan pitää valitettavana, että Verohallinnossa ei ymmärretty vuoden 2016 selvityspyyntöäni siinä laajuudessa, missä se oli tarkoitettu. Valtiovarainministeriön mukaan on kohtuullista ottaa huomioon Verohallinnon mahdollisuudet selvittää yksittäisiä asiakasyhteydenottoja jälkikäteen.

Oikeudellinen arviointi oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuden toteutumisesta

Hallintolain mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Ylimmän laillisuusvalvojan tiedonsaantioikeus perustuu perustuslakiin, mikä korostaa viranomaisen selvittämisvelvollisuutta ja velvollisuutta toimittaa riittävät ja asianmukaiset selvitykset sekä totuudenmukaiset tiedot.

Yhdyn valtiovarainministeriön näkemykseen siitä, että on valitettavaa, että Verohallinto ei minulle aikanaan antamissaan selvityksissä ja lausunnossa selvittänyt asianmukaisesti Verohallinnon 18.6.2014 pidetyn sisäisen kokouksen linjauksia ja siitä virkamiesten käymää sähköpostikeskustelua. Verohallinnosta saadun tiedon mukaan nyt jälkikäteen ei ole vaikeuksitta selvitettävissä kevään ja kesän 2014 aikana vireille tulleiden oikaisuvaatimusten kokonaismäärää, joissa asiakas oli ilmoittanut verottamatta jääneitä ulkomaan tuloja ja vaatinut veronkorotuksen määräämistä. Verohallinnon virkamiesten kokouksen 18.6.2014 jälkeen käydyn sähköpostikirjeenvaihdon perusteella on mielestäni kuitenkin pääteltävissä, että johtava veroasiantuntija A:n neuvonnan kohteena olleen 22 asiakkaan oikaisuvaatimusten joukko oli merkittävä. Henkilöverotusyksikön ylitarkastaja oli viestissään A:lle todennut, että oli hyvä, että nämä tapaukset tulivat esille ja Verohallinto saa käytännön harjoitusta, miten menetellä. Lisäksi ylitarkastajan mukaan hänen kesälomansa aikana uusia tapauksiakin näyttää ilmestyneen. Käsitykseni mukaan kysymys ei sitten ollut vain yksittäisessä verotapauksessa puhelimitse annetusta neuvonnasta, vaan merkittävästä joukosta poikkeuksellisia oikaisuvaatimuksia ja linjanvedosta siitä, millä tavalla Verohallinnon virkamiehen näiden asiakkaiden asiamiehelle antama neuvonta ja ohjaus vaikutti Verohallinnon menettelyyn oikaisuvaatimusten käsittelystä ja siihen, kohdeltiinko näitä asiakkaita eri tavalla heidän saamansa neuvonnan ja ohjauksen vuoksi.

Vuonna 2016 vireille tulleessa kantelussa vaadittiin, että oikeusasiamies selvittää, miten Verohallinto oli ohjeistanut oikaisuvaatimuksia laatineita asiamiehiä ja että Verohallinnon tulee antaa selvitys käymistään keskusteluista ja suorista neuvoista. Kantelussa myös arvosteltiin Verohallinnon toiminnan avoimuutta ja todettiin, ettei kukaan pääse tutkimaan sen päätösten yhdenvertaisuutta ja lainmukaisuutta.

Kuten olen edellä todennut Verohallinnon sisäisessä kokouksessa 18.6.2014 linjattiin, miten Verohallinnossa käsitellään keväällä 2014 Verohallintoon saapuneet poikkeukselliset oikaisuvaatimukset, joissa vaadittiin verotettavaksi aikaisemmin verottamatta jääneitä ulkomaan

tuloja sekä veronkorotuksen määräämistä. Verohallinnon johtava veroasiantuntija oli käynyt 22 asiakasta edustavan asiamiehen kanssa keskusteluja siitä, minkälaiset tapaukset käsitellään oikaisumenettelyssä veronkorotuksella ja minkälaiset tapaukset menevät rikosharkintaan. Kokouksen jälkeen käydyssä sähköpostikirjeenvaihdossa johtava veroasiantuntija edusti voimakkaasti kantaa, jonka mukaan näille hänen neuvontansa piirin kuuluneille asiakkaille tulisi antaa jonkinlaista suojaa.

Muiden keskusteluun osallistuneiden kanta oli, ettei annetulla neuvonnalla ollut sellaista merkitystä, vaan uusi lainsäädäntö oikeuttaa Verohallintoa valitsemaan veronkorotuksen tai rikosilmoituksen välillä. Keskustelijat pitivät tärkeänä, että kaikkia kanavia myötä tulleet tapaukset saatetaan yhdenmukaiseen käsittelyyn.

Totean, että kokouksen linjauksen 18.6.2014 taustalla ollut keskustelu oli ainakin näiden kaikkien kokoukseen osallistuneen kymmenen virkamiehen tiedossa. Sähköpostikirjeenvaihdossa oli myös todettu 22 asiakkaan asiamiehen kanssa käydyt keskustelut ja selostettu niissä annettua ohjausta. Tästä huolimatta Verohallinto ei selvityksissään ja lausunnoissaan tuonut esiin tätä linjauksen taustalla olevaa keskustelua eikä sitä, miten Verohallinnossa arvioitiin asianajajan ja virkamiehen välisen keskustelun ja neuvonnan vaikutusta päätettäessä menettelystä oikaisuvaatimusten käsittelyssä. Mielestäni tämä merkittävä linjaus ja sen taustalla ollut keskustelu olisi ollut asianmukaista ja perustelua kertoa kantelun johdosta annetuissa selvityksissä ja lausunnossa. Asian avoin selvittäminen olisi ollut erityisen tärkeää, koska kantelussa oli nimenomaisesti epäilty Verohallinnon yhteydenpitoa oikaisuvaatimusten tekijöiden asiamiehiin sekä Verohallinnon menettelyn yhdenvertaisuutta ja lainmukaisuutta.

Edellä todetuin perustein totean, että Verohallinto ei minulle aikanaan antamissaan selvityksissä ja lausunnossa selvittänyt riittävästi ja asianmukaisesti Verohallinnon 18.6.2014 päättämää linjausta, Verohallinnon virkamiehen keskustelua 22 asiakkaan asiamiehen kanssa eikä sen yhteydessä annettua neuvontaa, eikä Verohallinnon oikaisuvaatimusten käsittelyn linjauksesta käytyä keskustelua asiakkaiden yhdenmukaisesta kohtelusta. Mielestäni tämä laiminlyönti oli merkittävä ja sen seurauksena ylimmän laillisuusvalvojan perustuslaillinen tiedonsaantioikeus ei toteutunut asianmukaisesti.

3.2 Virkamiehen asiamiehelle antama ohjaus ja neuvonta

Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva säännös viranomaisen neuvontavelvollisuudesta ilmentäisi lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttäisi, että viranomainen antaa asiakkailleen neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöistä, kuten käsittelytavasta ja -vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan.

Viranomaisen velvollisuuksiin ei sen sijaan kuuluisi asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun.

Verotusyksikön selvityksen mukaan johtava veroasiantuntija A ei luvannut eikä hän voinutkaan luvata, että vain törkeimmistä tapauksista tehdään rikosilmoitus. Selvityksen mukaan tapauksissa oli ollut kyse yksittäisen virkailijan asiakkaan kanssa käymästä keskustelusta, jossa virkailija oli kertonut asiakkaalle näkemyksensä vallitsevasta oikeustilasta ja verotuskäytännöstä. Verotusyksikön mukaan Verohallinnon virkamiehen on toimivaltansa rajoissa voitava antaa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä voitava vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Verotusyksikön käsityksen mukaan A oli käynyt keskustelua asianajotoimiston asianajaja C:n kanssa hallintolain 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden rajoissa. Hän ei sähköpostiviestissään 23.6.2014 kertomansa mukaan luvannut asiamiehelle, että rikosilmoituksia ei tehdä, mutta oli omana mielipiteenään ja käsityksenään ja jonkinlaisena nyrkkisääntönä pitänyt oikeuskäytännön perusteella rikosilmoituksen rajana muutamaa kymmentä tuhatta euroa pääomatulojen määrän osalta.

Verotusyksikön selvityksen mukaan A ei luvannut eikä voinut luvata, että vain törkeimmissä tapauksissa tehdään rikosilmoitus. Kuitenkin A oli sähköpostiviestissään 23.6.2014 todennut, että hän oli antanut asiakkaille virheellistä tietoa sen suhteen, minkälaiset tapaukset käsitellään oikaisumenettelyssä veronkorotuksella ja minkälaiset tapaukset menevät rikosharkintaan. Edelleen viestin mukaan tämän vuoksi näille asiakkaille pitäisi antaa jonkinlaista suojaa harkittaessa sitä, milloin tehdään rikosilmoitus. Verotusyksikön mukaan A oli tästä huolimatta käynyt asianmiehen kanssa keskusteluja hallintolain 8 §:ssä säädetyn neuvontavelvollisuuden rajoissa.

Totean, että en voi yhtyä Verotusyksikön näkemykseen. Käsitykseni mukaan keskusteluissa asiakkaiden asiamiehen kanssa A oli ennakoanut, mitkä tapaukset käsitellään oikaisuvaatimusmenettelyssä ja mitkä tapaukset ohjataan rikosharkintaan. Hänen näiden keskustelujen yhteydessä antamansa verotuskohtelua koskeva neuvonta ja ohjaus oli seuraamusten osalta lievempi kuin Verohallinnon sisäisessä palaverissa sovittu linjaus. Tämän vuoksi hän esitti myös käsityksen, jonka mukaan näille asiakkaille tulisi antaa jonkinlaista suojaa eli ilmeisesti heitä olisi hänen mukaansa tullut kohdella lievemmin kuin muita asiakkaita.

Käsitykseni mukaan A:lla ei ollut toimivaltaa ennakoita, millä tavalla nämä poikkeukselliset oikaisuvaatimukset käsitellään Verohallinnossa. Annettu ohjaus ja neuvota myös vaaransi Verohallinnon asiakkaiden yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun toteutumisen. Näillä perusteilla totean, että annettu neuvonta ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia.

4 TOIMENPITEET

Saatan Verohallinnon tietoon edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Verohallinnon minulle kantelun johdosta aikanaan antamien selvitysten ja lausunnon puutteellisuudesta, minkä johdosta oikeusasiamiehen perustuslaillinen tiedonsaantioikeus ei toteutunut asianmukaisesta, sekä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen, jonka mukaan Verohallinnon virkamiehen antama ohjaus ja neuvonta ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni valtiovarainministeriölle ja Verohallinnolle.