

28.11.2008

Dnro 1645/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

VIIVÄSTYS AUTOVEROTUKSEN MUUTOKSENHAKUJEN KÄSITTELYSSÄ

1

KANTELU

Kantelija arvostelee kantelukirjelmässään tullin menettelyä hänen heinäkuussa 2005 käytettyinä maahantuoman henkilöauton autoverovalituksen käsittelyssä.

Hän kummeksuu sitä julkisuudessa ollutta tietoa, että valitusten käsittely oli keskeytetty korkeimman hallinto-oikeuden autoverotusasiassa joulukuussa 2006 antaman päätöksen jälkeen. Hän oli jättänyt valituksen joulukuussa 2006.

- - -

3

RATKAISU

Tullin käyttämät arvonmääritysjärjestelmät

Saadun selvityksen mukaan maahantuomanne käytetty ajoneuvo verotettiin 22.9.2005 Eteläisessä tullipiirissä. Verotuspäätöstä koskeva valituksenne tuli vireille tullipiirissä 8.1.2007.

Korkein hallinto-oikeus antoi 12.12.2006 käytetyn ajoneuvon verotusarvoa koskevan ratkaisun numero 2006:95.

Korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisussaan, että tulli on käyttänyt käytettyjen ajoneuvojen ensisijaisena arvonmääritysmenetelmänään Grey-Hen Oy:n ylläpitämää AHTI-tietokantaa, josta tulli sai verotusarvon perusteena olevan yleistä vähittäismyyntiarvoa koskevan tiedon tulosteena kulloinkin verotuksen kohteena olevaa ajoneuvoa varten. Korkein hallinto-oikeus totesi, että tullilaitoksella ei sopimuksesta johtuen ollut mahdollisuutta varmistua tietokantaan syötettyjen tietojen oikeellisuudesta ja kattavuudesta eikä tullilaitoksen tiedossa ollut myöskään se tilastollinen menetelmä, jonka avulla verotusarvon perusteena käytettävät tiedot oli tuotettu. Tullilaitos oli joutunut näin ollen veroviranomaisena toimittamaan verotuksen sellaisen yksityiseltä saatavan tiedon perusteella, jonka oikeellisuus ei perustunut veroviranomaisen tarkastettavissa oleviin tosiseikkoihin ja muihin tietoihin.

Edellä mainittujen seikkojen johdosta korkein hallinto-oikeus katsoi, että koska verotuksessa sovelletun verotusarvon perusteena olevia tietoja ei ole julkistettu, verovelvollisella ei ole ollut todellista mahdollisuutta riitauttaa sovellettua verotusarvoa ja näyttää sitä virheelliseksi. Verovelvollinen ei ole voinut asianmukaisesti vaikuttavin perustein riitauttaa verotuksessa sovellettua verotusarvoa, vaikka hänellä olisi esittää tosiseikkoja ja muuta näyttöä alemmasta yleises-

tä vähittäismyyntiarvosta. Tämän vuoksi myöskään verotuksen syrjimättömyydestä ei ollut voitu varmistua.

Korkein hallinto-oikeus palautti asian tullipiiriin käsiteltäväksi. Ratkaisun mukaan tullipiiriin tuli asiaa käsitellessään ilmoittaa Euroopan yhteisöjen tuomioissa C-101/00 edellytetyllä tavalla avoimesti ne kriteerit, joiden perusteella auton verotusarvo uudelleen käsiteltäessä määritellään. Korkein hallinto-oikeus ei ottanut ratkaisussaan kantaa verotusarvon oikeellisuuteen. Eteläinen tullipiiri käsitteli asian uudelleen ja antoi kesäkuussa 2007 oikaisupäätöksen. Asiasa valitettiin Helsingin hallinto-oikeuteen, joka antoi päätöksensä 2.11.2007.

Korkein hallinto-oikeus antoi 10.9.2008 päätöksensä asiassa (2008:67). Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen kappaleissa 12–15 selitetään tullin 1.6.2007 alkaen käyttöön ottaman MAHTI-tietojärjestelmän sisältöä ajoneuvon verotusarvon määrittämisessä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että autoverolain tai Euroopan yhteisön oikeuden syrjintäkiellon vastaista ei lähtökohtaisesti ollut se, että tullipiiri oli veroviranomaisena määrittänyt A:n käytettynä maahan tuoman ajoneuvon verotusarvon soveltaen kotimaan ajoneuvomarkkinoilta kerättyihin yksittäisiin pyyntihavaintoihin perustuvaa tilastollista arvonmääritysjärjestelmää. Kysymyksessä oli tullilaitoksen kehittämä ja ylläpitämä arvonmääritysjärjestelmä, johon tullilaitos sai hintahavaintotiedot yksityisiltä yrityksiltä. Kun tullipiiri oli korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan esittänyt A:lle selvityksen menetelmästä ja siinä sovelletuista hintatiedoista, A:lla katsottiin olleen mahdollisuus riitauttaa menetelmä ja lopputulos, johon menetelmän soveltaminen oli johtanut. Tässä tapauksessa tullipiiri oli ottanut arvonmäärityksessä myös huomioon muista lähteistä saadun hintatietoselvityksen, jonka perusteella ei ollut päädytty tilastollista menetelmää soveltamalla saatua arvoa alempaan arvoon.

Korkein hallinto-oikeus katsoi kuitenkin, että koska tilastolliseen arvonmääritysjärjestelmään liittyi tiettyjä järjestelmän erityispiirteistä johtuvia virhemahdollisuuksia, ja kun A:n maahan tuoman ajoneuvon tilastollinen arvonmääritys oli perustunut ajoneuvon suhteellisesta harvinaisuudesta johtuen melko suppeaan vertailuaineistoon, vahvistetun verotusarvon katsottiin näistä syistä jääneen tuossa tapauksessa liian suureksi samanlaisten täällä jo rekisteröityjen käytettyjen ajoneuvojen arvoon nähden. Korkein hallinto-oikeus arvioikin A:n auton verotusarvon ja määritti sen 2447 euroa alhaisemmaksi kuin tulli oli sen määrittänyt.

Kuten korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen selostuksesta ilmenee, tulli oli ryhtynyt toimenpiteisiin oman MAHTI-tietojärjestelmän luomiseksi siten, että järjestelmä tuotti verovelvolliselle tietoa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä 2006:95 tarkoitetulla tavalla. Tiedon oikeellisuus on veroviranomaisen tarkistettavissa ja verovelvollinen voi saada sellaista tietoa verotusarvon määrittämisen perusteista, että hän voi asianmukaisesti vaikuttavin perustein riitauttaa verotuksessa sovelletun verotusarvon. Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään 2008:67 katsonut, että kotimaan yleisen vähittäismyyntiarvon määrittäminen nimenomaisesti kotimaan markkinoilta kerättävien hintatietojen perusteella ei ollut yhteisön oikeuden vastaista eikä autoverolaista eikä yhteisön oikeudesta voitu johtaa estettä sille, että käytettävissä olevia yksittäisiä hintahavaintoja käsitellään tilastollisesti ja muunnetaan laskennallisesti vastaamaan maahan tuodun ajoneuvon yksilöllisiä ominaisuuksia. Korkein hallinto-oikeus on edelleen katsonut, että Tullihallituksen vuodesta 2007 alkaen soveltaman menetelmän voitiin katsoa antavan Euroopan yhteisön tuomioistuimen tuomion edellyttämällä tavalla likimääräisesti oikean kuvan vähittäismyyntihinnoista. Korkein hallinto-oikeus on kiinnittänyt huomiota syrjimättömyyttä arvioidessaan myös siihen, että arvonmääritys ei tässä tapauksessa ollut perustunut yksinomaan MAHTI-tietokannan tuottamaan arvoon, vaan huomioon oli otettu muitakin seikkoja päätöksestä lähemmin ilmenevällä tavalla.

Selvityksen mukaan tullit otti käyttöön maaliskuun 2007 alussa ensiverotuksessa uudet markkina-arvoryhmän lausunnot, joista käy ilmi arvonmäärityksessä käytetyt hintahavainnot ja sovellettu menetelmä. Lausunto liitetään verotuspäätökseen.

Myös käytettyjen autojen arvonmääritysmenetelmää kehitettiin joulukuusta 2006 alkaen vastaamaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa esitettyjä vaatimuksia. Tullit otti käyttöön 1.6.2007 ensiverotuksessa oman tilastollisen arvonmääritysmenetelmänsä. Tällöin luovuttiin myös AHTI-tietokannan käyttämisestä. Uudessa menettelyssä tullipiirit hakevat tilastollisesti määritettyjä ajoneuvojen hintoja MAHTI-tietokannasta. Verotuspäätöksiin liitetään selvitys arvonmäärityksessä käytetyistä hintahavainnoista sekä lyhyt kuvaus sovelletusta menetelmästä. Verovelvollinen voi lisäksi saada pyynnöstä tarkemman listauksen hintahavainnoista sekä yksityiskohtaisemman kuvauksen tilastollisesta mallista.

MAHTI-tietokanta avattiin myös yleisölle tullin Internet-sivuilla. Siitä on selvityksen mukaan voitu hakea 4.6.2007 alkaen sekä uusien että käytettyjen autojen ja moottoripyörien hintoja.

Vuoden 2007 alkupuoliskolla pääpaino oli ensiverotuksen saattamisessa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa esitettyjen edellytysten mukaiseksi. Autojen tilastollisen arvonmääritysmenetelmän käyttöönoton jälkeen käsiteltiin ensimmäisenä muutoksenhakuasiana korkeimman hallinto-oikeuden Eteläiselle tullipiirille palauttama asia.

Muutoksenhakuvaatimusten käsittely aloitettiin tullissa 16.1.2008 niistä muutoksenhakuvaatimuksista, joissa verotusarvo on määritetty AHTI-tietokannan avulla. Selvityksen mukaan vuoden 2008 aikana tullipiirien käyttöön toimitetaan perustelut myös muiden menetelmien avulla määritetyistä verotusarvoista. Tullihallituksen tavoitteena on, että vuoden 2007 lopussa vireillä olleet muutoksenhakuvaatimukset saadaan käsitellyksi 30.6.2009 mennessä.

Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Ennen 1.1.2004 voimassa olleessa hallintomenettelylaissa ei ollut nimenomaista säännöstä hallintoasian käsittelyajan pituudesta. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Mainittu säännös kohdistuu virkamieheen eikä viranomaiseen, joten sillä on vain välillinen merkitys hallintoasiain käsittelyajalle. Uuden hallintolain (434/2003), joka tuli voimaan 1.1.2004, 23 §:n 1 momentissa säädetään, että asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) perusteluissa todetaan, että asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa toisaalta asian erityislaatu ja toisaalta sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta.

Laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, ovat usein ottaneet kantaa käsittelyn viivytyksettömyyteen. Käsittelyn vaatima aika on arvioitu asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen on edellytetty otettavan huomioon myös hallinnollisten tehtävien organisointia koskevassa päätöksenteossa. Oikeusasiamies on esimerkiksi korostanut, ettei pelkästään viittaus yleiseen työtilanteeseen riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseen.

Edellä mainitun hallituksen esityksen perusteluissa on korostettu myös yhdenvertaisuutta koskevien perusoikeussäännösten (perustuslain 6 §) merkitystä käsittelyajan pituutta arvioitaessa. Sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti. Säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen tulisi voida perustaa tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin (HE sivu 74). Hyväksyttävien kiireellisyysperusteiden on oltava kaikkien asianosaisten tiedossa ja poikkeuksellisten syiden käyttäminen käsittelyn nopeuttamiseksi tulisi ilmoittaa kaikille asianosaisille. Käsittelyaikojen yleiseksi nopeuttamiseksi on suositeltu muun ohella käsiteltävien asioiden suunnitelmallista kiireellisyysluokitusta, voimavarojen lisäämistä ja entistä tarkoituksenmukaisempaa jakamista, sijaisjärjestelyjen sekä työnjohdon, valvonnan ja asian käsittelyvaiheiden seurannan tehostamista, henkilökohtaisen virkavastuun entistä näkyvämpää kohdentamista sekä tiedoksiantojen nopeuttamista (ks. Matti Niemivuori-Marietta Keravuori: Hallintolaki, sivu 204–205).

Hallintoasioiden käsittelyn riittävän ripeyden vaatimus voidaan johtaa myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen tavoitteesta. Käsittelyn hitaus voi olla Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 10 artiklan edellyttämän jäsenvaltion lojaliteettivelvollisuuden vastaista. Hallinnollisten käsittelyaikojen venyminen voi sellaisenaankin tulla arvioitavaksi myös hallinnollisena esteenä. Sitä voidaan pitää myös perustamissopimuksen 28 artiklan kieltämänä toimena, joka vastaa vaikutukseltaan tuonnin määrällisiä rajoituksia (ks. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, sivu 151).

Arviointi

Kantelu koskee sitä autoverotuksen käsittelyvaihetta, jossa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen 2006:95 seurauksena tullin keskeytti muutoksenhakuasioiden käsittelyn siten, että muutoksenhakujen käsittely käynnistettiin 16.1.2008 alkaen edellä kerrotulla tavalla. Muutoksenhaut olivat siten keskeytyneenä ainakin yli vuoden.

Kantelijan valituksen käsittely oli selvityksenantoaikaan kestänyt noin vuoden. Asian käsittely on edelleen kesken. Tulli on ilmoittanut, että kaikki vuoden 2007 lopussa vireillä olleet muutoksenhakuvaatimukset saadaan käsitellyksi 30.6.2009 mennessä.

Kuten Tullihallitus on selvityksessään itsekkin todennut, eivät muutoksenhakujen käsittelyajat tullissa ole sopusoinnussa perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetyn viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kanssa. Tullihallituksen käsityksen mukaan käsittelyajan ei kuitenkaan voida katsoa johtuneen viranomaisen viivyttelystä.

Totean, että jo Helsingin hallinto-oikeus oli antaessaan ratkaisunsa edellä mainitussa asiassa 24.11.2005 kiinnittänyt tullin huomiota siihen, että verotusarvon määritysten perusteena olevan järjestelmän on täytettävä syrjimättömyyden vaatimukset. Päätöksen perusteluissa todettiin, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen Siilin-ratkaisussa esitettyjä periaatteita soveltaen tulee niiden kriteerien, joiden perusteella ajoneuvon arvo määrätään, olla julkisia. Toiseksi hallinto-oikeus totesi, että ajoneuvon omistajalla tulee olla mahdollisuus riitauttaa arvonmääritysmenetelmän soveltaminen hänen ajoneuvoonsa osoittaakseen syrjinnän olemassaolon. Hallinto-oikeus oli myös vedoten perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeuteen saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi katsonut, että tämän perusoikeuden toteuttamiseksi on voitava yksittäistapauksessa saattaa kysymys ajoneuvon verotusarvon määrittämisestä tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämän vuoksi A:lla olisi tullut olla halutessaan mahdollisuus saada tieto yleisen vähittäismyyntiarvon perusteena olevista hintatiedoista verotuksen toimittamisen jälkeen voidakseen arvioida tarvetta hakea muutosta verotuspäätökseen. Hallinto-oikeus oli – toisin kuin

sittemmin korkein hallinto-oikeus – hylännyt valituksen, kun valittaja oli saanut tämän selvityksen Tullihallitukselta asian käsittelyn aikana hallinto-oikeudessa.

Jälkikäteen arvioituna voidaan perustellusti kysyä, eikö tullin jo autoverolain 15.3.2003 voimaan tulleen muutoksen perusteella, jonka seurauksena tuli luoda syrjimätön ajoneuvon arvonmääritysjärjestelmä, olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin perusteiltaan avoimen ja julkisen järjestelmän luomiseksi, jotta järjestelmä täyttää perustuslain 21 §:n mukaiset oikeusturvan takeet. Edellä esitetyn perusteella näin olisi ollut perusteltua menetellä ainakin hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen, vaikkakin verovelvollinen oli valittanut päätöksestä.

Kun tulli oli kuitenkin selvityksen mukaan jäänyt odottamaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä, tullin olisi tullut varautua ja joulukuussa 2006 annetun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen huolehtia tarpeellisista järjestelmän muutoksista nyt tapahtunutta nopeammin. Mielestäni ei ole hyväksyttävää, että tuhansien muutoksenhakuvaatimusten käsittely on ollut keskeytyneenä yli vuoden ajan, jolloin valitusten kokonaiskäsittelyaika muodostuu väistämättä kohtuuttomaksi.

Minun tehtävä nä ei ole ottaa kantaa siihen, minkälaisella resurssien toisenlaisella kohdistamisella tai toisenlaisilla teknisillä tai hallinnollisilla ratkaisuilla muutoksenhakuasioiden käsittely olisi voitu aloittaa joutuisammin. Todettakoon, että apulaisoikeuskanslerin käsiteltävänä on selvitys niistä toimenpiteistä, joihin valtiovarainministeriö on ryhtynyt 2004 ja sen jälkeen autoverotuksen asianmukaisen toimeenpanon turvaamiseksi.

Olen jo aiemmin autoverovalitusten ja -oikaisuasioiden käsittelyn viivästystä koskeneisiin kanteluihin antamissani vastauksissa kiinnittänyt huomiota siihen, että tullin tulee arvioida kriittisesti menettelytapojaan autoverotuksessa. Olen edellä esittänyt käsityksenäni, että tullilla olisi ollut perusteltua aihetta ryhtyä perusteiltaan avoimen arviointijärjestelmän luomiseen jo selvästi aikaisemmin ja joka tapauksessa toteuttaa se kiireellisemmin kuin mitä käytännössä tapahtui. Saatan tämän käsitykseni Tullihallituksen tietoon. Kiinnitän myös tule vissa ratkaisuisani erityistä huomiota siihen, että tulli ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin ilmoittamansa muutoksenhakujen käsittelyn tavoiteaikataulun 30.6.2009 toteutumiseksi.