

20.8.2008

Dnro 2056/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

TULLIN OHJEISTUS VÄLIAIKAISESTA AJOLUVASTA JA MENETTELY LUPAA MYÖNNETTÄESSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvostelee Lappeenrannan tullin päätöstä ajolupaa koskevassa asiassa ja Tullihallituksen ohjeistusta väliaikaisen ajoluvan myöntämisen edellytyksistä. Tullihallituksen tuolloin voimassa olleen ohjeen nro 281/340/05 mukaan ajolupa "voidaan myöntää vain yhdelle yksityishenkilön omaan käyttöön hankkimalle ajoneuville kerrallaan". Tullihallituksen yleisohjeessa yleisölle todettiin, että ajolupa myönnettiin vain yhdelle yksityishenkilön tuomalle ajoneuville. Kantelijan mielestä ohje on tältä osin EU-oikeuden ja autoverolain vastainen sekä epätasällinen.

-- -

3 RATKAISU

3.1 Väliaikaisen ajoluvan myöntämisen edellytykset

Autoverolain 35 a §:n (1125/2005) mukaan henkilön omaan käyttöön hankittua ajoneuvoa, josta on annettu autoveroilmoitus, voidaan käyttää väliaikaisesti veroja suorittamatta tulliviranomaisen myöntämällä luvalla enintään kolmen kuukauden ajan luvan myöntämisestä. Lupa voidaan myöntää myös ehdolla, että autoveroilmoitus annetaan viiden päivän kuluessa luvan myöntämisestä. Ajolupaan liittyi tuolloin voimassa olleen ajoneuvon rekisteröinnistä annetun asetuksen (1598/1995) 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettu tullilaitoksen myöntämä siirtolupa.

Kun väliaikaista ajolupaa koskeva säännös sisällytettiin pysyvästi autoverolakiin, todettiin asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 194/2005 vp) muun muassa seuraavaa:

Ajolupamenettelyssä poiketaan autoverotuksessa sovelletusta pääsäännöstä, jonka mukaan ajoneuvon käyttö on verollista. Menettelyä on kuitenkin pidettävä perusteltuna autoverotuksen ruuhkautumisen ja pitkittymisen vuoksi. Vaikka käytettyjen ajoneuvojen verotuksessa käsittelyaikoja on saatu lyhennettyä kohti tavoitetasoa, autoveropäätöksiä ei saada tehdyksi välittömästi veroilmoituksen antamisen jälkeen. Käytännössä kolmen kuukauden pituinen lupa on osoittautunut riittävän pitkäksi. Tämän vuoksi ehdotettiin, että ajolupamenettely sisällytetään autoverotukseen pysyvästi. – Asiallisesti sisällöltään säännös vastasi tuolloin voimassa olleen autoverolain voimaantulosäännöksen 10 momenttia.

Kun autoverouudistuksen (266/2003) yhteydessä kyseinen voimaantulosäännös otettiin lakiin, todettiin valtiovarainvaliokunnan hallituksen esityksestä (271/2002 vp) antamassa mietinnössä (46/2002 vp) seuraavaa:

Käytännön tarpeiden ja käsittelyaikojen venymisen vuoksi esitetään säännöstä, jonka perusteella henkilön omaa käyttöä varten maahantuotua ajoneuvoa voitaisiin käyttää tullin luvalla tietyin edellytyksin enintään kolmen kuukauden ajan veroa maksamatta.

Tällaista esitystä ei alkuperäisessä hallituksen esityksessä ollut.

Tullihallitus on selvityksessään katsonut, että ajoluvan myöntäminen vain yhdelle ajoneuvolle kerrallaan ehkäisee keinotteluluontoista toimintaa, jossa ajoneuvoja tuodaan maahan näennäisesti yksityishenkilönä, mutta tosiasiasa kaupallisessa tarkoituksessa.

Vaikka ajolupamenettelyä koskevassa autoverolain 54 §:n 3 momentin mukaisessa yleisessä ohjaus- ja valvontatehtävässä Tullihallituksen tuleekin ohjata ratkaisukäytäntöä asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseksi jossain määrin myös kaavamaisin ratkaisuin, ei ehdoton kielto useammalle ajoluvulle samanaikaisesti ole autoverolain 35a §:n säännöksen mukaista. Kahden auton henkilökohtainen käyttö voi olla hyvinkin perusteltua eikä sen yksistään voida osoittavan etteivät autot tule hakijan henkilökohtaiseen käyttöön. Sen sijaan Tullihallituksen esittämää kannanottoa voidaan pitää yhtenä autoverolain omaa käyttöä koskevan lupaedellytyksen arviointikriteerinä.

Kantelijan väliaikaisen ajoluvan ehdoksi ei olisi tullut asettaa pelkästään sitä seikkaa, että hänellä ei ole toisen henkilöauton osalta voimassa olevaa ajolupaa.

Näin ollen Tullihallituksen ohjeistusta - siltä osin kuin lupa edelleen vaaditaan - tulisi muuttaa siten, että siinä edellytettäisiin päätöstä tehtäessä otettavan huomioon kokonaisharkinta henkilökohtaisia edellytyksiä arvioitaessa.

Euroopan yhteisön tuomioistuin antoi Suomea vastaan 15.3.2007 tuomion asiassa C-54/05, jossa oli kysymys siitä, onko autojen rekisteröinnistä annettu Suomen lainsäädäntö Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 28 ja 30 artiklan mukainen. Päätöksessä todettiin seuraavasti:

Suomen tasavalta ei ole noudattanut EY 28 ja 30 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun se on edellyttänyt, että toisesta jäsenvaltiosta laillisesti rekisteröidylle ja käytetylle ajoneuvolle on niiden käyttämiseksi haettava ajoneuvojen rekisteröinnistä annetussa asetuksessa säädetyn kaltainen siirtolupa.

Euroopan yhteisöjen komissio on valvoessaan päätöksen noudattamista katsonut, että vaikka autojen rekisteröinnistä annetun lainsäädännön mukaista siirtolupaa koskevaa säännöstä oli muutettu, tuli vielä väliaikaista ajolupaa koskevaa autoverolain säännöstä muuttaa, vaikkakin tulli oli tältä osin ja muuttanut sisäistä ohjeistustaan. Suomen valtio ilmoitti komissiolle, että uuden järjestelmän puitteissa tehtävät muutokset autoverolakiin olivat valmisteilla ja että tulitai-siin antamaan hallituksen esitys, jossa autoverolain 35 a §:ää muutettaisiin. Kysymys oli ri-menomaan niistä ajoneuvosta, jotka oli rekisteröity toisessa Eta-jäsenvaltiossa. Euroopan yhteisön komissio katsoi 27.6.2008 antamassaan perustelussa lausunnossa, että Suomen tasavalta ei ollut toteuttanut tarpeellisia toimenpiteitä Euroopan yhteisön tuomioistuimen asiassa C-54/05 antaman tuomion täytäntöön panemiseksi.

Tullihallitus on edellä mainitun tuomion johdosta antanut viranomaisohjeen 12.4.2007 nro 73/340/07. Sen mukaan toisessa *EU:n ja Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa rekisteröitynä olevan auton osalta* tehdään ajoneuvon käyttöönottoilmoitus. Tällöin ei tarvita ajolupaa eikä siirtolupaa. Ilmoitusmenettelyyn siirtymisen osalta tullin autojen määrää koskeva rajoitus on poistunut. Ajolupa- ja siirtolupamenettely ovat edelleen voimassa muutoin.

Näin ollen ja kun valvontamenettely tuomion täytäntöönpanon osalta on Euroopan yhteisöjen komissiossa vireillä, kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä mainitun käsitykseni menettelyn virheellisyydestä Tullihallituksen, Itäisen tullipiirin ja asianomaisen virkamiehen, tullitarkastajan tietoon.

Pyydän Tullihallitusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin tämä päätös on antanut aihetta.

3.2

Menettely ajolupa-asiassa

Tullihallituksen 12.12.2005 antaman ohjeen 281/340/05 mukaan, kun autoveroilmoitus annetaan Tullille, autoveroilmoituksen vastaanottava tullivirkailija merkitsee tätä koskevan tiedon lomakkeen asianomaiseen kenttään. Kun ajoneuvon rekisteröintikatsastus aloitetaan, merkitsee katsastustoimipaikka tätä koskevan tiedon lomakkeen asianomaiseen kenttään. Tullin ajolupaa laaditaan yksi alkuperäinen kappale, joka annetaan asiakkaalle. Tullin ajolupa on pidettävä mukana, kun ajoneuvoa käytetään liikenteessä. Luvan myöntävä tullitoimipaikka ottaa luvasta kopion ja arkistoi sen siirtoluvan mukana. Verotuksen toimittava tullitoimipaikka ottaa luvasta kopion ja arkistoi sen autoveropäätöksen asiakirjojen mukana.

Saadusta selvityksestä on ilmennyt, että kantelija toi maahan henkilöauton ja haki ajolupaa Hangon tullista 3.6.2006. Tullitarkastajan selvityksessä todetaan, että kantelija oli 5.6.2006 esittänyt verotettavaksi kysymyksessä olevan henkilöauton ja esittänyt samassa yhteydessä 3.6.2006 myönnetyn ajoluvan BC-9977 vahvistettavaksi. Koska kantelijalla oli vireillä samanaikaisesti Lappeenrannan tullissa toisen henkilöauton ajolupa, joka oli voimassa 3.9.2006 saakka, oli kantelijalle kerrottu, että ajolupaa ei voitu myöntää, ellei hän perunut jo toiselle henkilöautolle aiemmin myönnettyä voimassa ollutta ajolupaa. Kantelija oli tullitarkastajan mukaan pyytänyt takaisin nyt puheena olevan henkilöauton autoveroilmoituksen liitteinen.

Itäinen tullipiiri totesi lausunnossaan 14.1.2008, että kyseessä oli ollut alun perin täysin normaali autoveroilmoituksen jättötilanne ja siihen liittyvä ajolupa-asian käsittely. Tullitarkastaja oli suullisesti selostanut kantelijalle kaikki ne perusteet, miksi kyseistä toista samanaikaista ajolupaa ei voitu puheena olevassa tilanteessa myöntää. Selvityksen mukaan kantelija ei tuossa tilanteessa eikä myöskään myöhemmin tullipiirin verotusyksikölle lähettämässään kirjallisessa selvityspyynnössä ollut missään vaiheessa nimenomaisesti pyytänyt, että asiassa tehtäisiin kirjallinen päätös muutoksenhakuosoitukseen. Selvityksen mukaan Lappeenrannan autoverotus ei ollut tehnyt ajolupa-asiaa koskevaa kielteistä kirjallista päätöstä, koska vallinneissa olosuhteissa kaikki asiaa käsitelleet virkamiehet olivat mieltäneet kantelijan esittämät kysymykset normaaliksi ja yleisiksi ajolupa-asioita koskevaksi asiakasneuvonnaksi, joka on annettu aluksi suullisesti ja sittemmin myös kirjallisesti.

Tullihallituksen 20.9.2006 antamassa lausunnossa todetaan, että Lappeenrannan tullitoimipaikalla oli kieltäydytty todentamasta veroilmoituksen jättöä ja kolmen kuukauden ajoluvan voimassaoloa allekirjoituksella ja tullin leimalla. Käytännössä tämä merkitsi Tullihallituksen mukaan ajoluvan voimassaolon raukeamista ja ajoneuvon käyttökieltoa ennen verotuspäätöksen tekoa ja verojen maksua. Kysymys oli Tullihallituksen mukaan ollut ajoluvan peruuttamisesta.

Kannanottonani esitän seuraavan:

Ajoluvan myöntämisessä, joka on tapahtunut jo autoa maahantuotaessa, on ollut kysymys hallintolaissa säännellystä hallintopäätöksen tekemisestä. Hallintoasian käsittelyssä on lähtö-

kohtana, että päätöksen kohteen kannalta myönteiset, oikeuksia perustavat ja etuja suovat hallintopäätökset ovat pysyviä. Päätöksen pysyvyys merkitsee, että asiaa ja siinä tehtyjä päätöksiä ei yleensä voi ottaa samassa elimessä asiallisesti uudelleen ratkaistavaksi. Pysyvyys rajoittaa erityisesti viranomaisen mahdollisuutta oma-aloitteisesti peruuttaa päätös kokonaan tai muuttaa sitä olennaisesti. Tämä on mahdollista vain, jos tällaiseen toimenpiteeseen on riittävät, laissa nimenomaisesti säännellyt perusteet. Yksipuolinen päätökseen puuttuminen on sen sijaan mahdollista vain lakisääteisen toimivallan perusteella (katso Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, sivu 316).

Tällainen toimivaltanormi tässä tapauksessa voisi olla hallintolain 50 §:n mukainen asiavirheen korjaaminen. Lain 50 §:n mukaan päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumista ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.

Kun kantelijan ajolupa on kieltäydytty merkitsemästä vahvistusta siitä, että hän oli autoverolain 35 a §:n mukaisesti jättänyt määräajassa autoveroilmoituksen, ajolupa on tosiasiallisesti peruutettu. Mielestäni saadun selvityksen perusteella ei tässä tapauksessa kuitenkaan täyty hallintolain 50 §:n mukaiset edellytykset virheen ilmeisyydestä tai asianosaisen omasta virheellisestä menettelystä. Näin ollen asiassa on menetelty lainvastaisesti.

Saatan tämän käsitykseni Tullihallituksen, Itäisen tullipiirin ja tullitarkastajan tietoon.