

22.5.2002

2112/4/00

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä

VELALLISEN SELVITYSMENETTELY JA TULLIN TILAJÄRJESTELYT TULLITARKASTUKSEN YHTEYDESSÄ

1 KANTELU

A on osoittanut eduskunnan oikeusasiamiehelle 26.9.2000 päivätyn kirjoituksen, jossa hän arvostelee Nuijamaan tullin menettelyä linja-autolla --- Venäjältä saapuneiden matkustajien tullitarkastuksessa. Kantelija kertoo, että heitä seisotettiin yli kaksi ja puoli tuntia kestäneen tarkastuksen ajan ulkona sateessa eikä ryhmää päästetty jatkamaan matkaa ennen kuin linja-autosta löytyneiden savukkeiden maahantuontiverot korotuksineen oli kerätty yhteisesti kaikilta matkustajilta, koska tavaranhaltija ei ollut ilmoittautunut tai muuten saatu selville velallista.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Linja-auto, jossa A oli matkustajana, saapui kirjoituksen mukaan Nuijamaan tulliin --- kello 20.13.

Selvityksen mukaan tullivirkailijat selvittivät ensin kuljettajalta, että kysymys oli alle 20 tunnin matkasta ja tarkastivat auton linja-auton tavaratilan. Silmämääräisessä tarkastuksessa havaittiin alkoholia ja savukkeita. Alkoholia ei kysymyksessä olevan pituiselta matkalta saanut alkoholista ja väkiviinasta annetun asetuksen 8 §:n mukaisesti tuoda maahan.

Linja-auton matkustamossa tullivalvoja --- oli kysynyt, oliko matkustajilla mitään tullattavaa. Vastaukseksi hän oli saanut ilmoituksen, ettei tullattavaa ollut. Kun kuitenkin matkatavaroista oli huomattu tuomisten sisältäneen alkoholia ja savukkeita, oli ryhmä otettu tarkempaan tarkastukseen tullirakennukseen siten, että sisätiloihin päästettiin viisi henkilöä kerrallaan muiden odotellessa ulkona, kunnes koko ryhmä oli tarkastettu. Kantelijan mukaan ryhmän koko oli 55 henkilöä. Tullitarkastuksessa 11 henkilöä valitsi ns. punaisen kaistan, jolloin he ilmoittivat tulliselvitettäväksi Nuijamaan tullin päällikön --- selvityksestä tarkemmin ilmenevän määrän savukkeita ja alkoholijuomia. Nämä henkilöt luovuttivat kaikki tavarat tullille. Linja-autosta löytyi vielä muutama kartonki savukkeita, joiden omistaja ei ilmoittautunut eikä matkaan osallistuneiden kuulemisella pystytty selvittämään, kuka tai ketkä olivat velallisia. Kolmelle henkilölle kirjoitettiin yhteensä neljä tullauspäätöstä savukkeista.

Tullin selvityksen mukaan, kun sillä ei ollut tietoa rahamäärän keräämisestä, mahdollisilla keräysrahoilla oli maksettu tullauspäätöksen nro --- mukaiset 1.272 markan verot.

Linja-auto matkustajineen pääsi jatkamaan matkaa kantelijan ilmoituksen mukaan Nuijamaan tullista kello 22.50.

3.2

Oikeusohjeet

Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluva suhteellisuusperiaate on ilmaistu tullilain 13 §:n 1 momentissa. Sen mukaan tullitoimenpide on suoritettava aiheuttamatta suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin sen suorittamiseksi voidaan pitää puolustettavana. Tullitoimenpiteiden on oltava perusteltuja ja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.

Euroopan Yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) nro 2913/92 (koodeksi) 202 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan a-alakohdassa säädetään, että tuontitullivelka syntyy, kun tuontitullien alainen tavara tuodaan säännösten vastaisesti yhteisön tullialueelle. Koodeksin 202 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan kyseisessä artiklassa tarkoitetaan säännösten vastaisella tuonnilla muun muassa sitä, että yhteisön tullialueelle tavarat tuonut henkilö on laiminlyönyt esittää tavarat tullille niiden saavuttua tullitoimipaikkaan (40 ja 41 artiklojen mukaisesti).

Koodeksin 202 artiklan 3 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan velallisena on säännösten vastaiseen tuontiin syyllistynyt henkilö.

Koodeksin 4 artiklan 18 kohdan mukaan tavaranhaltija on henkilö, joka tekee tulli-ilmoituksen omissa nimissään tai jonka nimissä tulli-ilmoitus tehdään. Jos tavaranhaltija ei ilmoittaudu, tulee tullin selvittää velallinen, jotta koodeksin 220 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu jälkikanto voitaisiin suorittaa. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan kannettava tai kannettavaksi jäävä tullien määrä on kirjattava tileihin kahden päivän kuluessa siitä päivästä, jona tulliviranomaiset ovat todenneet tilanteen ja voivat laskea lain mukaan kannettavan tullin määrän sekä osoittaa velallisen.

Koodeksin 74 artiklan nojalla, jos tulli-ilmoituksen vastaanottamisesta aiheutuu tullivelka, ilmoituksessa tarkoitettuja tavaroita ei saa luovuttaa ennen kuin tullivelka on maksettu tai sen maksamisesta on annettu vakuus.

Tullilain 14 §:n 1 momentin toimivaltasäännöksen 1 kohdan mukaan tullitoimenpiteen suorittamiseksi tulliviranomaisella on oikeus pysäyttää ja tarkastaa kulkuneuvo ja 3 kohdan mukaan pidättää ja tarvittaessa ottaa haltuunsa tavara, jota ei ole asianmukaisesti tulliselvitetty.

3.3

Kannanotto

Tarkastuksen kesto

Saadun selvityksen mukaan tullitarkastus Nuijamaan tullissa kesti noin kaksi ja puoli tuntia, mikä on sinänsä pitkä aika tällaisen ryhmän tarkastamiseen. Tarkastukseen kuluneen ajan kohtuullisuutta arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon matkustajien ja tullattavan tavarain määrä ja se, että tulliselvitettävää tavaraa ei välittömästi ilmoitettu sitä tiedusteltaessa, mikä on osaltaan vaikuttanut tarkastuksen keston. Se, missä määrin jäljempänä kerrottu velallisten selvitysmenettely ja siihen mahdollisesti liittynyt "rahankeräys" ovat vaikuttaneet tarkastuksen keston, ei enää ole ollut selvitetävissä. Saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että tulliviranomaiset olisivat viivittäneet tarkastusta aiheettomasti.

Olosuhteet tarkastuksen aikana

Kantelija on arvostellut sitä, että matkatavaroiden tarkastustilanteessa koko matkustajajoukko joutui odottamaan viiden henkilön ryhmässä tapahtunutta tarkastusta ulkona sateessa.

Selvityksen mukaan odottelu oli tapahtunut kuitenkin katoksen alla. Nuijamaan tulli on vedonnut siihen, että tilanahtauden vuoksi muunlainen menettely tullissa ei ollut mahdollinen.

Katson, että kerrottua menettelyä ei hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvan palveluperiaatteen toteutumisen kannalta voida pitää tyydyttävänä. Näyttää siltä, että Nuijamaan tullin tilat eivät vastaa sitä, mitä kohtuudella voidaan edellyttää. Selvityksen perusteella jää edelleen epäselväksi, ollaanko Nuijamaan tullissa ylipäätään otettu riittävästi huomioon, miten voidaan joustavasti ja asianmukaisissa olosuhteissa tutkia suurempia tai ikärakenteeltaan poikkeavia matkustajaryhmiä kuten lapsia erilaisissa olosuhteissa, erityisesti talvella. Saatu selvitys huomioon ottaen pidän aiheellisena, että tulli ryhtyy toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, millaisin tilajärjestelyin tullitarkastukset voidaan saattaa olosuhteiltaan asianmukaisiksi myös silloin, kun tarkastettavana on suuria ryhmiä, joiden tarkastaminen voi vaatia tavallista pitemmän ajan.

Velallisten selvittämismenettely

Kantelija on erityisesti arvostellut sitä, että linja-auton matkustajilta kerättiin yhteisesti maahantuontitullit korotusseuraamuksineen sen jälkeen, kun linja-autosta löytyneiden savukkeiden omistaja ei ilmoittautunut. Kantelija piti tilannetta "lunnasrahojen" vaatimisena, jotta he olisivat päässeet jatkamaan matkaansa tullista.

Selvityksessään Itäinen tullipiiri on korostanut menettelyn toissijaisuutta siihen nähden, että tavaroiden omistajaa pyritään ensin selvittämään luotettavasti autonkuljettajaa ja matkanjohtajaa kuulemalla samoin kuin kanssamatkustajien kuulemisella. Jos omistajaa ei kohtuullisessa ajassa saada luotettavasti selvitettyä, tavaroita ei tullipiiriin mukaan veroteta vaan tavarat hävitetään. Kuitenkin turistiryhmien osalta, mikäli ryhmä ja sen jäsenet keskuudessa niin sopivat, voivat he myös maksaa jonkun ryhmään kuuluvan tavaranhaltijan puolesta tämän tuomisista menevät maahantuontiverot. Tullipiiri on selvityksessään korostanut, että tämä menettely on täysin vapaaehtoista ja tulee käyttöön esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa henkilön olisi kohtuuttoman hankala noutaa jälkikäteen tullivalvontaan jääneet tuotteensa.

Tarkastukseen osallistuneet ylitullivartija --- ja tullivalvoja --- ovat kuitenkin selvityksissään yhden-suuntaisesti kertoneet, että "kolehdin" keräämisvaihtoehdosta kerrotaan ryhmälle samalla kun ilmoitetaan, että jonkun matkustajista on otettava tavarat nimiinsä maahantuontiveropäätöstä varten.

Mielestäni Itäisen tullipiirin johdon selvitys velallisen selvitysmenettelystä poikkeaa jonkin verran tässä asiassa tullitarkastukseen osallistuneiden tullivirkamiesten selvityksestä, minkä Tullihallituskin on lausunnossaan todennut.

Katson, että velallisen selvitysmenettelyn laajennus tosiasiallisesti kollektiivista vastuuta korostavaksi on ongelmallista ainakin kahdessa suhteessa.

Hallintomenettelylain 17 §:n mukaan viranomaisella on asian selvittämisvelvollisuus eikä asianosaisille - tässä tapauksessa kanssamatkustajille - voi säilyttää velvollisuutta selvittää, kuka velallinen maahantuontiverojen osalta on.

Pidän hallinnon lainalaisuusperiaatteen kannalta arveluttavana, että tulli esittää menettelyä, jossa velalliseksi haetaan vapaaehtoista henkilöä tullikoodeksin mukaan määräytyvän velallisen/tavaranhaltijan sijasta.

Mielestäni tullin olisikin ainoastaan pyrittävä selvittämään tosiasiallista velallista, ja jos sitä ei tullilain 13 §:n mukainen suhteellisuusperiaate huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa saada selville, ottaa tavara tullin haltuun.

3.4

Toimenpiteet

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen velallisen selvitysmenettelyn virheellisyydestä Itäisen tullipiirin tietoon. Kiinnitän Itäisen tullipiirin huomiota myös siihen, että Nuijamaan tullin tilajärjestelyt tullitarkastuksen yhteydessä eivät saadun selvityksen perusteella mielestäni ole kaikin osin asianmukaiset. Lähetän edellä mainitussa tarkoituksessa jäljennöksen tästä päätöksestä Itäiselle tullipiirille.