

11.1.2002

2289/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä

PÄÄTÖS KANTELUUN TULLIN TEKEMÄSSÄ AUTON HALTUUNOTOSSA

1 KANTELU

A kertoo 25.10.1999 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa, että hän oli saapunut Helsingin Länsisatamaan omistamallaan Virossa rekisteröidyllä henkilöautolla 12.9.1999. Tuolloin sekä hänen että hänen autonsa paperit tarkastettiin sekä passintarkastuksessa että tullissa, eikä niissä havaittu huomautettavaa. Sen sijaan sunnuntaina 19.9.1999, kun hän oli palaamassa Länsisataman kautta autoineen takaisin Viroon, passintarkastaja pysäytti matkan- teon ja kutsui paikalle tullivirkailijan, joka "muitta mutkitta" otti auton tullen haltuun.

Tiistaina 21.9.1999 Helsingin piiritullikamari kumosi haltuunoton ja palautti auton A:n edustajalle.

Kantelija on Viron kansalainen. Hänellä oli tilapäinen oleskelulupa Suomessa 2.8.1999 - 31.7.2000 väliseksi ajaksi Helsingin yliopistossa suoritettavaa jatkotutkintoa varten.

Kantelija pyytää oikeusasiamiestä tutkimaan menettelyn oikeellisuuden erityisesti seuraavilta osin:

- 1) Auton haltuun ottanut tullivirkailija oli tietämätön autoverolain sisällöstä. Vaikka kaikki tarvittavat asiakirjat olivat esillä, autoverolain 2, 33 ja 34 §:n vastainen haltuunotto toimitettiin. Tullivirkailija ei selvittänyt asiaa, kutsunut paikalle esimiestään tai edes vaivautunut kuuntelemaan A:n perusteluja.
- 2) Haltuunoton perustetta ei kerrottu eikä sitä edes merkitty haltuunotosta annettuun todistukseen.
- 3) A joutui odottamaan tullivirkailijaa 40 minuuttia, jona aikana hänelle ei kerrottu odottelun syytä. Toimenpiteen kokonaiskesto oli noin yksi tunti. Viivyttelyn seurauksena hän seuralaisineen myöhästyi laivasta.

2 SELVITYS

Tullihallitus toimitti pyynnöstäni tänne Eteläisen tullipiirin, sen tullimenettely-yksikön, tullimestari B:n ja tullivalvojen C:n ja --- selvitykset sekä antoi lausunnon.

Selvityksen johdosta kantelija antoi vastineensa, jossa hän muun ohella kertoo auton takaisinluovutuksesta. Auto oli hänen poissa ollessaan luovutettu hänen edustajalleen Sompasaassa, josta tällä ei ollut oikeutta sitä siirtää, vaan auto oli jouduttu jättämään vartioimattomalle paikalle kadun varteen useaksi päiväksi.

Asiassa on vielä hankittu lisäselvitykset Eteläiseltä tullipiiriltä, tullimenettely-yksiköltä, tulliyli- tarkas-

taja D:ltä, tullimestari B:ltä sekä tullivalvojilta C:ltä ja ---. Auton luovuttaneelta virkamieheltä ei selvitystä ole hankittu, koska hän ei ollut enää tullin palveluksessa. Lisäselvitys liitetään päätökseen.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Perustuslaki

Oikeudesta hyvään hallintoon on säädetty perustuslain 21 §:ssä. Lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Vastaava säännös oli tuolloin voimassa olleessa hallitusmuodossa.

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Autoverolaki

Autoverolain 2 §:n 2 momentin mukaan verollisena ajoneuvon käyttönä ei pidetä muussa valtiossa kuin Suomessa vakinaisesti asuvan luonnollisen henkilön omaa tarvettaan varten väliaikaisesti maahan tuomansa muussa valtiossa rekisteröidyn ajoneuvon käyttöä yksinomaan hänen omaan tarpeeseensa lainkohdasta lähemmin ilmenevän määräajan.

Lain 33 §:n 3 momentin mukaan henkilön vakinaisen asuinpaikan ei katsota muuttuvan, jos henkilö oleskelee Suomessa tai muussa maassa yliopistossa tai muussa oppilaitoksessa opiskelua varten.

Lain 34 §:n 2 momentin mukaan tällaiseen opiskelijaan, joka asuu muussa valtiossa vakinaisesti, ei sovelleta 2 §:n 2 momentin määräaikoja, mikäli hän määräajassa ilmoittaa asiasta veroviranomaiselle ja antaa säädetyt selvitykset opiskelustaan.

Lain 63 §:n 3 momentin mukaan ajoneuvo voidaan määrätä tarvittaessa otettavaksi veroviranomaisen haltuun, kunnes verotus on toimitettu ja maksuunpantu vero suoritettu. Veroviranomaisen haltuun otettu ajoneuvo voidaan myydä huutokaupalla.

Lain 81 §:n 2 momentissa säädetään verovelvollisen selvitysvelvollisuudesta. Lainkohdan mukaan verovelvollisen on vedotessaan ajoneuvon väliaikaista verotonta käyttöä koskeviin säännöksiin annettava veroviranomaisille tarvittavat todisteet vakituudesta asuinpaikastaan ja muista verotukseen vaikuttavista seikoista.

Hallintomenettelylaki

Siltä osin kuin menettelystä ei ole säädetty erikseen autoverolaissa sovelletaan hallintomenettelyä.

Hallintomenettelylain 15 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun (asianosaisen kuuleminen). Asia voidaan ratkaista asianosaista kuulematta muun muassa, jos kuuleminen vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai jos asian ratkaisemista ei voi lykätä.

Lain 17 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Asianomaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Muiden selvitysten hankkiminen kuuluu viranomaiselle.

3.2

Haltuunottomenettely

3.2.1

Haltuunoton edellytysten selvittäminen ja asianosaisen kuuleminen

Arvioin ensinnä haltuunottomenettelyn oikeudellista luonnetta.

Autoverolain 63 ja 85 §:ssä säädetään autoveron kantamisen varmistamiseksi säädetyistä toimenpiteistä. Lain 85 §:ssä säädetään veroviranomaisen oikeudesta määrätä ajoneuvon käyttö estettäväksi tilanteissa, joissa käytössä tai rekisterissä on ajoneuvo, josta ei ole tehty asianmukaista ilmoitusta veroviranomaiselle. Määräyksen antaminen on harkinnanvaraista. Lain 63 §:n 2 momentissa säädetään auton käytön estosta sen jälkeen, kun vero on jo maksuunpantu.

Hallituksen esityksessä autoverolaiksi (HE 321/ 1994 vp) todetaan haltuunoton osalta (perustelut, s. 32):

"Yhtenä keinona veronkannon varmistamiseen ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta ottaa ajoneuvo viranomaisen haltuun, kunnes verotus on toimitettu ja vero maksettu.[...] Säännös olisi tarpeen lähinnä niitä tapauksia varten, jossa myöskään ajoneuvon käytön estäminen ei riittävästi varmista veron suorittamista. Haltuunottoon voitaisiin joutua turvautumaan esimerkiksi, jos maassa käytetään verotta kokonaan isännätöntä ajoneuvoa."

Itse haltuunottomenettelyä ei ole erikseen säännelty. Eteläisen tullipiirin 1.9.1999 vahvistetussa työjärjestyksessä on määräyksiä ainoastaan siitä, minkä yksikön ja virkamiehen päätäntävaltaan asia kuuluu. Työjärjestyksen mukaan tullimenettely-yksikön päällikkö tai hänen määräämänsä ratkaisee autoverolain mukaista haltuunottoa koskevat asiat. Itse tosiasiallisen toimenpiteen suorittamisesta ja tämän ikään kuin väliaikaisvaiheen päätöksenteon perusteista ei saadun selvityksen mukaan ole edes tullin sisäisiä määräyksiä tai ohjeita.

Kuten jo edellä mainitusta hallituksen esityksestä ilmenee, on haltuunotto tarkoitettu käytön estoon nähden toissijaiseksi ja poikkeustilanteissa käytettäväksi.

Kuten tullilylitarkastaja D:n selvityksestä ilmenee on Eteläisessä tullipiirissä (Helsingin piiritullika-

marissa) sovellettu 1990-luvun alkupuolelta kaksivaiheista menettelykäytäntöä, jossa ajoneuvon käytön estänyt tullivirkamies antaa haltuunotosta todistuksen. Asian käsittely siirtyy sitten paikallisyyksiköstä tullimenettely-yksikköön, mikäli asia on epäselvä tai siinä katsotaan olevan selvät verotuksen toimittamisen perusteet. Tässä vaiheessa haltuunoton edellytykset tutkitaan. Asia siirtyy sitten nk. haltuunottolautakunnan käsiteltäväksi. Päätöksen asiassa vahvistaa tullimenettely-yksikön päällikkö tai hänen määräämänsä. D:n mukaan käytön eston ja virallisen haltuunottopäätöksen välillä voi kulua jopa kaksikin viikkoa.

Asiaosaisen kannalta jo ensivaiheen haltuunoton toteuttaminen merkitsee voimakasta puuttumista hänen perustuslaissa turvattuun oikeuteensa nauttia rauhassa omaisuudestaan. Näin ollen kaksivaiheisessakin menettelyssä, mikä eittämättä asioiden kiireellisen luonteen vuoksi on perusteltu tulee haltuunoton oikeudellisten edellytysten olemassaoloa punnita huolellisesti jo ensi vaiheessa. Tämä merkitsee ensinnäkin, että tuolloin saatavissa olevan selvityksen perusteella tulee olla todennäköistä, että ajoneuvon käytöstä seuraa veron määrääminen ja että haltuunotto on hallinnon suhteellisuusperiaate huomioon ottaen tarpeellista. Mielestäni tämä onkin huomioitu haltuunotosta ajoneuvon haltijalle annettavassa kaavakkeessa, jossa on edellytetty haltuunoton perusteiden erittelemistä.

Menettely ei voi olla siten "takaperoista", että ensi vaiheen haltuunotto mielletään vain tekniseksi täytäntöönpanoksi ja vasta valituskelpoisen haltuunottopäätöksen tekeminen - jopa viikkoja myöhemmin - hyvän hallinnon päätöksenteolle asettamien vaatimusten edellyttämäksi menettelyksi.

Haltuunottokaavakkeen allekirjoittaneen tullivalvoja C:n ja hänen esimiehensä ja tehtävän hänelle antaneen tullimestari B:n selvityksistä kuitenkin ilmenee, että päätöksentekomenettely ja ratkaisun täytäntöönpano on asiassa jäänyt molemmille epäselväksi. C oli mieltänyt suorittavansa B:n päätöksen perusteella haltuunoton täytäntöönpanon ja B oli kertonut antaneensa määräyksen ryhtyä selvittämään kantelijan ajo-oikeutta. Virkamiesten antamien lisäselvitysten perusteella jää myös epäselväksi, mikä olisi ollut yleisesti noudatettujen toimintatapojen tai mahdollisesti vahvistettujen toimenkuvien mukainen menettelytapa.

Tästä epäselvyydestä toimintatavassa, joka näyttää ennen kaikkea johtuvan asianmukaisen ohjeistuksen puutteesta, on osaltaan johtunut se, että missään vaiheessa ei kantelijan passin merkintöihin kiinnitetty riittävää huomiota. B on kertonut ennen tehtävän antamista C:lle tarkastaneensa väestörekisteristä, että kantelijalla oli vakituinen kotiosoite Suomessa. Kantelijan passista, joka otettiin käsittelyn ajaksi tullin haltuun, kuitenkin ilmeni, että kantelijalle oli myönnetty väliaikainen oleskelulupa vuoden ajaksi. Oleskelulupamerkinnoissä oli vielä kohdassa "Tunnus" merkintä B2 sekä "TL: Helsingin yliopisto". Merkintä B2 tarkoittaa selvityksen mukaan sitä, että oleskelulupa on myönnetty opiskelua varten. Saadun selvityksen mukaan näihin merkintöihin ei ollut kiinnitetty mitään huomiota. Sen sijaan kantelijan ja kuultujen tullivirkamiesten kertomukset siitä, vetosiko kantelija opiskeluun perustuvaan oikeuteensa auton käyttöön, ovat ristiriitaiset.

C:n kertomuksen mukaan opiskelu ei keskusteluissa tullut esille. Toisaalta hän on ilmoittanut toimittaneensa esimiehensä päätöksen täytäntöönpanon eikä hän ole kertonut varanneensa kantelijalle mahdollisuutta ilmoittaa omaa käsitystään ajo-oikeudestaan, mihin passin merkintöjen perusteella olisi ollut sekä aihetta että tilaisuus.

Hallintomenettelylain mukaan kuuleminen ei kiireellisessä tapauksessa ole aina välttämätöntä. Hallintomenettelylain nojalla viranomaisen on kuitenkin velvollinen selvittämään asian. Selvitysvelvollisuus niistä seikoista, joihin asianosainen vetoaa on kuitenkin hänellä siten kuin autoverolain 81 §:ssä säädetään. Tähän hänelle tulee varata tilaisuus siinä laajuudessa kuin se asian laatu ja toimenpiteen kiireellisyys huomioon ottaen on mahdollista.

Vaikka kertomukset käydyistä keskusteluista ovat osittain ristiriitaiset, on saadun selvityksen perusteella kuitenkin ilmeistä, että passin merkintöihin ei ole kiinnitetty asianmukaista huomiota eikä kantelijalle varattu riittävän selvästi tilaisuutta esittää käsitystään ajo-oikeutensa perusteista.

Tullipiirin selvityksissä on vedottu myös siihen, ettei tullivalvojalla ole koulutuksensa perusteella edellytyksiä autoverolain yksityiskohtaiseen tuntemiseen. Pidän tätä uskottavana väitteenä. Se ei kuitenkaan voi olla perusteena laillisten edellytysten tutkimatta jättämiselle. Tullipiirin tuleekin mielestäni harkita tehtävän antamista esimiesasemassa olevalle sellaiselle virkamiehelle, joka koulutuksensa perusteella on siihen kykenevä. Huomiota herättää myös se, etteivät oleskeluluvan perustetta koskevat tunnuksot ole yleisesti virkailijoiden tiedossa.

3.2.2

Haltuunoton perusteiden ilmoittaminen

Kantelija arvostelee sitä, ettei hänelle missään vaiheessa ilmoitettu toimenpiteiden tarkoitusta tai haltuunoton perustetta, ei suullisesti eikä kirjallisesti siitä annetussa todistuksessa.

Saatu selvitys on, kuten edellä on todettu, jossain määrin ristiriitaista käytyjen keskustelujen osalta.

Todistukseen haltuunotosta tullivartija on merkinnyt kohtaan "Haltuunottoon johtaneet syyt" merkinnän "Asuu Suomessa".

Kun otetaan huomioon se, mitä edellä olen lausunut haltuunoton perusteiden selvittämisen ja päätösharkinnan jäämistä puutteelliseksi, katson, että minulla ei ole aihetta erikseen arvioida tullivirkamiesten menettelyä tältä osin.

Korostan kuitenkin, että jo haltuunotosta annettavassa todistuksessa on aiheellista riittävän selkeästi ilmaista menettelyn perusteet ja oikeusohjeet.

3.2.3

Menettelyn kesto

Kantelija kertoo, että sen jälkeen kun hänet oli autoineen pysäytetty, kesti n. 40 minuuttia, ennen kuin tullivalvoja C saapui toimittamaan haltuunottoa. Toimenpiteen kokonaiskestoksi kantelija ilmoittaa noin yksi tunti.

Selvityksessä ei aikaa koskevaa väitettä kiistetä. Siitä ei ilmene, miksi odotusaika muodostui niin pitkäksi kuin 40 minuuttia. Kun otetaan huomioon, että laivan lähdön vuoksi kiirehtimiseen olisi ollut syytä, pidän odotusaikaa kohtuuttoman pitkänä. Kantelija myöhästyikin laivavuoroltaan.

Odotusaika ei kuitenkaan selvityksen mukaan johtunut tullivalvoja C:n menettelystä.

3.3

Luovutusmenettely

Luovutusmenettelyyn ei ole saatu selvitystä, koska siitä huolehtinut virkamies ei enää ollut tullin palveluksessa. Näin ollen ei voi puuttua asiaan tältä osin.

3.4

Yhteenveto ja toimenpiteet

Edellä lausutun perusteella saatan Eteläisen tullipiirin tietoon käsitykseni haltuunottomenettelyn puutteellisesta ohjeistuksesta ja asian alustavan selvittelyn kohtuuttoman pitkästä odotusajasta lähettämällä jäljennöksen päätöksestäni sille. Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös Tullihallitukselle tiedoksi.

Samalla kiinnitän huomiota vastaisen varalle siihen, että autoverolain mukaisen haltuunoton edellytykset tulee riittävässä määrin tutkia jo ennen menettelyyn ryhtymistä ja että menettelystä tulee laatia tarpeelliset ohjeet. Myös menettelyn joutuisuuteen tulee kiinnittää huomiota.

Jätän myös tullipiirin harkittavaksi kantelijan asiassa sekä haltuunotto- että palautusmenettelyn osalta syntyneiden kulujen korvaamisen.

Pyydän Eteläistä tullipiiriä toimittamaan minulle selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin se on tämän päätöksen johdosta ryhtynyt 30.4.2002 mennessä.

Kantelukirjoituksenne liitteet palautetaan oheisena.