

25.4.2017

EOAK/2588/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

LIIKENTEEN TURVALLISUUSVIRASTON MENETTELY ASETTAA AJONEUVO KÄYTTÖKIELTOON

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Liikenteen turvallisuusviraston menettelyä asettaa hänen ajoneuvonsa käyttökieltoon. Kantelija kertoi käyttäneensä ajoneuvonsa määräaikaikatsastuksessa 21.6.2016. Ajoneuvo oli poistettu liikennekäytöstä, mutta hän käytti sitä laissa erikseen säädettyssä tilanteessa. Liikenteen turvallisuusvirasto lähetti 27.6.2016 kantelijalle kirjeen, jossa se ilmoitti, että auto oli määrätty käyttökieltoon ja lisäksi liikennekäytöstä ilmoitettiin maksuunpantavan jälki- ja lisäveroa. Kantelija kertoi selvityksessään, että hän oli käyttänyt ajoneuvoaan siirtoajossa sille erikseen varattuun katsastukseen. Liikenteen turvallisuusvirasto perui ajokiellon 29.6.2016 päivätyllä kirjeellään. Kantelija piti viraston menettelyä lainvastaisen, kun se tutkimatta, oliko ajoneuvon käyttö lainmukaista, oli määrännyt sen ajokieltoon 23.–29.6.2016 väliseksi ajaksi.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin *Liikenteen turvallisuusviraston selvitys 19.9.2016*, jossa todettiin seuraava.

Kantelussa arvostellaan Liikenteen turvallisuusviraston menettelyä asettaa ajoneuvo käyttökieltoon. Kantelijan mukaan ajoneuvoa ei olisi tullut asettaa käyttökieltoon tutkimatta, oliko ajoneuvo ollut lainmukaisesti liikennekäytössä.

Nyt kyseessä olevassa tapauksessa Helsingin poliisilaitoksen Liikenteen turvallisuusvirastolle toimittaman ilmoituksen mukaan liikennekäytöstä paistettua ajoneuvoa oli käytetty liikenteessä 21.6.2016. Käyttö oli ilmennyt automaattivalvonnan yhteydessä. Ilmoituksen johdosta virastossa oli tullut vireille ajoneuvoveron jälki- ja lisäveron maksuunpanoa koskeva asia 233920/05.03.90/2016.

Ajoneuvoverolain 58 §:n mukaan, ellei veroa tai sen erääntynyttä osaa ole suoritettu määräajassa, ajoneuvoa ei saa käyttää liikenteessä (käyttökielto). Ajoneuvon käyttö voidaan estää myös, jos ajoneuvosta on maksuunpantava 47 a §:ssä tarkoitettua lisäveroa. Käyttökielto päättyy, kun maksuunpantu vero on kokonaan suoritettu tai kun Liikenteen turvallisuusvirasto jättää lain 47 a §:ssä tarkoitetun lisäveron maksuunpanematta.

Käyttökieltoa koskevaa säännöstä on muutettu 1.1.2016 alkaen siten, että aiemmin velvoittava säännös ("on estettävä") on nykyisin harkinnanvaraisessa muodossa ("voidaan estää"). Kyseinen sanamuodon muutos on liittynyt rekisteröintipalvelujen sähköistämiseen. Liikenteen turvallisuusviraston näkemyksen mukaan muutoksen tarkoituksena ei ole ollut käyttökieltoa koskevan soveltamiskäytännön muuttaminen ajoneuvoveron jälki- ja lisäveroa koskevista asioista.

Liikenteen turvallisuusvirasto on tulkinnut ajoneuvoverolain 58 §:n sanamuotoa siten, että käyttökielto voidaan asettaa välittömästi veroasian selvityksen ajaksi ilman asiaa koskevaa erillistä kuulemismenettelyä. Kantelijan ajoneuvo oli asetettu käyttökieltoon 23.6.2016 ajoneuvoverolain 58 §:n nojalla poliisin ilmoituksen perusteella ja lisäveroa koskevan asian tultua vireille virastossa.

Lisäverokäsittelyyn tulevien ajoneuvojen käyttäminen liikenteessä ei ole sallittua muutoinkaan liikennekäytöstä poiston vuoksi, ellei kyse ole ajoneuvoverolain 4 a §:n mukaisesta käytöstä. Ajoneuvoverolain 4 a §:ssä (2.3.2007/235) on lueteltu tyhjentyvästi ne tilanteet, jolloin liikennekäytöstä paistettua ajoneuvoa saa käyttää ilman ajoneuvoveron maksuvelvollisuutta. Yksi näistä tilanteista on se, että ajoneuvo siirretään katsastukseen

sille erikseen varattuna aikana ja edelleen katsastuksesta paikkaan, jossa ajoneuvoa säilytetään tai jossa se voidaan tarkoituksenmukaisesti korjata.

Nyt kyseessä olevassa tapauksessa Liikenteen turvallisuusviraston tarkoituksena oli valvontaviranomaisen roolissa estää ajoneuvon käyttö estämällä ajoneuvon mahdollinen liikennekäyttöön ottaminen lisäverokäsittelyn aikana. Käytännössä käyttökielto ilmenee asiakkaalle vasta siinä vaiheessa, mikäli hän yrittää ottaa ajoneuvon liikennekäyttöön. Mikäli ajoneuvo on jo ehditty ottaa liikennekäyttöön ennen vero- asian käsittelyn aloittamista/ viraston käytäntö on ollut, että käyttökielto asetetaan vasta seitsemän päivän päästä selvityspyynnön lähettämisestä. Tieto käyttökiellosta on tällöin jo tavoittanut asiakkaan.

Nyt kyseessä oleva ajoneuvo oli käsittelyhetkellä ollut edelleen liikennekäytöstä poistettuna. Tästä syystä käyttökielto oli asetettu heti käsittelyn alkaessa. Ilmoitus oli tullut poliisilta, joka on käsitellyt asiaa automaattisen liikennevalvonnan yhteydessä. Virasto oli toiminut asiassa valvontaviranomaisen ilmoituksen pohjalta. Oletuksena tällöin oli ollut, että valvontaviranomainen on tarkastanut ilmoituksen perusteen ja sen, ettei kyse ole ollut ns. sallitusta ajotilanteesta. Myöhemmin oli kuitenkin käynyt ilmi, että kyseessä on ollut aiheeton ilmoitus.

Liikenteen turvallisuusvirasto oli käyttökieltoon asettamisen yhteydessä lähettänyt kantelijalle selvityspyynnön 23.6.2016. Selvitys- ja kuulemispyynnön tarkoituksena on toteuttaa hallintolain 34 §:n ja ajoneuvoverolain 47 §:n mukainen kuulemisvelvoite. Menettelyn tarkoituksena on myös viranomaisen selvitysvelvollisuuden täyttäminen sekä asiakkaan oikeusturvan varmistaminen.

Nyt kyseessä olevassa tapauksessa kuulemisen yhteydessä oli käynyt ilmi, että kantelija oli ollut menossa ennalta varattuun katsastukseen. Kantelija oli ilmoittanut tämän sähköpostitse 27.6.2016. Liikenteen turvallisuusvirasto oli 28.6.2016 selvittänyt poliisilta ajoajan sekä katsastustoimipaikalta sen, että kyse oli ollut ennalta varatusta katsastusajasta. Virasto oli saanut varmistuksen katsastusajasta 29.6.2016. Käyttökielto oli purettu saman päivän aikana, kun tieto ajon tarkoituksesta oli varmistunut. Samassa yhteydessä asiassa oli tehty päätös, jonka mukaan ajoneuvoveron jälki- ja lisäveroa ei maksuunpanna.

Liikenteen turvallisuusvirasto tulee vastaisuudessa kiinnittämään aiempaa suurempaa huomiota yhteistyöhön poliisiviranomaisen kanssa, jotta valvontailmoituksen oikeellisuus, erityisesti automaattivalvonnan yhteydessä, tulee asianmukaisesti varmistetuksi ennen ajoneuvon käyttökieltoon asettamista

3 RATKAISU

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 1 momentin 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. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

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 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Pykälän 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana, 2) asia koskee

palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista, 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä, 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle tai 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp.) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan selvittämismenettelyjen 1 momentissa vahvistetaan periaate, jonka mukaan aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Kyse on hallinto-oikeudessa vakiintuneesta virallisperiaatteesta. Ehdotuksen tarkoituksena on korostaa virallisperiaatteen noudattamista ja pyrkimystä aineellisen totuuden saavuttamiseen asettamalla viranomaisen velvollisuudeksi huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asian riittävällä 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. Viranomainen voi hankkia selvityksiä itse viran puolesta toisilta viranomaisilta tai se voi pyytää selvitystä asianosaiselta. Viranomainen voi myös pyytää ulkopuolista tahoa esittämään selvitystä. Selvitysten laajuus ja tarve tulisi harkita tapauskohtaisesti.

Edelleen esitöissä todetaan asianosaisen kuulemisen osalta, että kuulluksi tulemisen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Tämän ohella kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.

Asianosaisen kuulemista koskevan pykälän 1 momentin mukaan asiaa ei saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi muiden tekemistä vaatimuksista ja asian ratkaisemiseen mahdollisesti vaikuttavista selvityksistä. Pykälän 2 momentissa säädetään kuulemisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Poikkeussäännösten soveltamisalaa on tarkasteltava erityisesti hyvän hallinnon vaatimusten kannalta. Oikeus tulla omassa asiassa kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä lausutuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä.

Ajoneuvoverolain 4 a §:ssä säädetään liikennekäytöstä poistetusta ajoneuvosta. Pykälän 1 momentin mukaan ajoneuvoveroa ei kanneta ajoneuvosta, joka on poistettu liikennekäytöstä ajoneuvolain 66 c §:n mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan liikennekäytöstä poistettua ajoneuvoa saa käyttää ilman ajoneuvoveron maksuvelvollisuutta liikenteessä ainoastaan, jos 1) ajoneuvo siirretään katsastukseen sille erikseen varattuna aikana ja edelleen katsastuksesta paikkaan, jossa ajoneuvoa säilytetään tai jossa se voidaan tarkoituksenmukaisesti korjata, 2) ajoneuvoa käytetään ajoneuvolain 66 c §:n nojalla säädetyn mukaisesti liikennekäytöstä poistopäivänä, 3) ajoneuvoa käytetään ajoneuvolain 66 f §:n mukaisesti ja siinä on koenumeroilvet, 4) ajoneuvoa käytetään ajoneuvolain 66 f §:n mukaisesti siirtoluvalla tai 5) ajoneuvoa käytetään ajoneuvolain 66 §:n 2 momentin nojalla säädetyn mukaisesti ja siinä on vientikilvet.

Ajoneuvoverolain 47 §:ssä säädetään jälkiverosta. Pykälän 2 momentin mukaan, jos veron määrä tulee laskettavaksi ajoneuvolle, joka ei ole rekisterissä tai joka on ilmoitettu liikennekäytöstä poistetuksi, arvioidaan veron määrä sen mukaiseksi, mikä tiedossa olevien seikkojen perusteella vastaisi todennäköisesti vastaavanlaisesta rekisteröidystä ajoneuvosta suoritettavan veron määrää. Pykälän 3 momentin mukaan ennen jälkiverotuksen toimittamista on verovelvolliselle varattava tilaisuus vastineen antamiseen asiassa.

Ajoneuvoverolain 47 a §:ssä säädetään lisäverosta rekisteröimättömän tai liikennekäytöstä poistetun ajoneuvon käyttämisestä liikenteeseen. Pykälän 1 momentin mukaan, jos liikenteessä käytetään rekisteröimätöntä tai liikennekäytöstä poistettua ajoneuvoa eikä kyseessä ole 4 a §:n 2 momentissa tarkoitettu ajoneuvon käyttö liikenteeseen, 47 §:n perusteella maksuunpantavan ajoneuvoveron lisäksi ajoneuvosta kannetaan lisävero. Lisäveron määrä ajoneuvosta on 10 ja 11 §:n nojalla 12 kuukauden mittaiselta ajanjaksolta laskettava ajoneuvovero viisinkertaisena, kuitenkin vähintään 1 000 euroa.

Ajoneuvoverolain 57 §:ssä säädetään valvonnasta. Pykälän mukaan ajoneuvoverotuksen valvonta kuuluu Liikenteen turvallisuusvirastolle sekä poliisi-, rajavartio- ja tulliviranomaisille. Laissa määrätyn viranomaisen on valvottava, ettei liikenteessä käytetä tai maasta viedä sellaista ajoneuvoveron alaista ajoneuvoa, josta on erääntynyt veroa suorittamatta. Virasto voi antaa muille viranomaisille ohjeita valvonnan suorittamiseksi.

Ajoneuvoverolain 58 §:ssä säädetään käyttökiellosta. Pykälän 1 momentin mukaan, ellei veroa tai sen erääntynyttä osaa ole suoritettu määräajassa, ajoneuvoa ei saa käyttää liikenteessä (käyttökielto). Ajoneuvoa ei saa käyttää liikenteessä siinäkään tapauksessa, että ajoneuvon omistus tai hallinta on siirretty muulle kuin verovelvolliselle. Valvova viranomainen voi ottaa käyttökiellossa olevan ajoneuvon rekisterikilvet ja rekisteröintitodistuksen haltuunsa.

Tapaukset ja Liikenteen turvallisuusviraston menettelyn oikeudellinen arviointi

Liikenteen turvallisuusvirasto lähetti 23.6.2016 kantelijalle selvityspyynnön, jossa ilmoitettiin muun ohella seuraava:

Liikenteen turvallisuusviraston (Trafi) saamien tietojen mukaan yllä mainittua liikennekäytöstä poistettua tai rekisteröimätöntä ajoneuvoa on käytetty liikenteessä 21.6.2016 Tämän vuoksi Trafi maksuunpanee ajoneuvoveron lisä- ja jälkiveron ajoneuvoverolain (1281/2003) 47 §, 47 a § ja 62 §:n mukaisesti.

Ajoneuvo on asetettu käyttökieltoon. Ajoneuvoa ei voi ottaa liikennekäyttöön ennen kuin mahdolliset ajoneuvovero ja ajoneuvoveron lisävero on suoritettu.

Ajoneuvoveron lisävero on vuotuinen ajoneuvovero viisinkertaisena. **Lisävero ajoneuvolle on 3188,25 euroa. Lisäksi peritään jälkiveroa 10 euroa.** Sillä, kuinka pitkään ajoneuvoa on käytetty liikenteessä yhden ajokerran aikana, ei ole merkitystä lisäveron määrään. Lisävero määrätään lähtökohtaisesti sen maksettavaksi, joka on verovelvollinen ajoneuvosta kannettavasta ajoneuvoverosta.

Mahdollinen selvityksesi

Ennen kuin Trafi laittaa lisäveron maksettavaksi, voit esittää asiasta kirjallisen selvityksen. Toimita mahdollinen selvityksesi Trafille kolmen viikon kuluessa tämän kirjeen päiväyksestä.

Lähetä selvitys sähköpostitse osoitteeseen kirjaamo@trafi.fi tai osoitteeseen Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi), PL 320, 00101 Helsinki. Merkitse selvitykseen tämän kirjeen diaarinumero (Dnro/Dnr).

Liikenteen turvallisuusvirasto oli määrännyt kantelijan ajoneuvon käyttökieltoon poliisin automaattivalvonnan nojalla tekemän ilmoituksen perusteella. Ilmoituksen mukaan

liikennekäytöstä poistettua ajoneuvoa oli käytetty liikenteessä 21.6.2016. Ajoneuvoverolain mukaan liikennekäytöstä poistettua ajoneuvoa saa käyttää ilman ajoneuvoveron maksuvelvollisuutta muun ohella, jos ajoneuvo siirretään katsastukseen sille erikseen varattuna aikana ja edelleen katsastuksesta paikkaan, jossa ajoneuvo säilytetään tai jossa se voidaan korjata. Liikenteen turvallisuusvirasto oli määrännyt kantelijan ajoneuvon käyttökieltoon ilman, että se oli selvittänyt, oliko ajoneuvon käyttö liikenteessä ollut lainmukainen. Virasto oli 23.6.2016 lähettänyt kantelijalle selvityspyynnön, jossa ilmoitettiin käyttökiellosta ja annettiin mahdollisuus antaa selvitys mahdollisen jälkiveron ja lisäveron maksuunpanosta. Selvityspyynnön mukaan ajoneuvo oli käyttökiellossa kunnes mahdollinen jälkivero ja lisävero on suoritettu.

Hallintolaissa on vahvistettu virallisperiaate, jonka mukaan aineellinen johtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Viranomaisen velvollisuutena on asian riittävä ja asianmukainen selvittäminen. Asian riittävä selvittäminen edellyttää, että viranomainen hankkii tiedot ja selvitykset, joilla on merkitystä asian ratkaisemiselle. Selvittämisen asianmukaisuus korostaa viranomaisen menettelyjohtovaltaa ja huolellisuutta selvitysten hankkimisessa. Myös asianosaisen kuuleminen palvelee asian selvittämistä. Hallintolain mukaan asiaa ei saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi. Kuulluksi tuleminen oikeus koskee kaikkia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan aiheutta antaa selvitystä. Oikeus tulla kuulluksi omassa asiassa on yksi perustuslain keskeisistä hallinnon oikeusturvaperiaatteista.

Liikenteen turvallisuusviraston selvityksen mukaan se oli toiminut asiassa valvontaviranomaisen ilmoituksen pohjalta. Poliisi oli käsitellyt asiaa automaattisen liikennevalvonnan yhteydessä. Viraston mukaan sen oletuksena oli, että valvontaviranomainen oli tarkastanut ilmoituksen perusteen ja sen, ettei kysymys ollut sallitusta ajotilanteesta. Virasto oli selvityksen mukaan lähettänyt kantelijalle selvityspyynnön, jonka tarkoituksena oli hallintolaissa ja ajoneuvoverolaissa säädetty kuulemisvelvoite. Viraston näkemyksen mukaan menettelyn tarkoituksena oli myös selvitysvelvollisuuden täyttäminen ja asiakkaan oikeusturvan varmistaminen.

Liikenteen turvallisuusvirasto oli määrännyt ajoneuvon käyttökieltoon selvittämättä, oliko ajoneuvon käyttö ollut lainmukainen. Ajoneuvon käyttökielto voi johtaa siihen, että valvova viranomainen ottaa ajoneuvon rekisterikilvet ja rekisteröintitodistuksen haltuunsa, mistä aiheutuu verovelvolliselle ylimääräisiä kustannuksia, vaivaa ja harmia. Ennen ajoneuvon käyttökieltoon asettamista virasto olisi saanut asian selvitettyksi varaamalla asianosaiselle ajoneuvon omistajalle tilaisuuden kertoa, oliko ajoneuvon käytölle liikenteessä laissa säädetty hyväksytty syy.

Liikenteen turvallisuusvirastolla oli käyttökiellon määränneenä sekä jälki- ja lisäveron kantoviranomaisena päävastuu asian asianmukaisesta ja riittävästä selvittämisestä. Virastolla ei ole lainmukaista perustetta siirtää sille itselleen kuuluvaa asian selvittämisvelvollisuutta ja asianosaisen kuulemisvelvollisuutta toiselle sitä avustavalle viranomaiselle. Ajoneuvoverolain mukaan ajoneuvon käyttö voidaan estää, jos ajoneuvosta on maksuunpantava lisävero. Kun Liikenteen turvallisuusvirasto määräsi ajoneuvon käyttökieltoon selvittämättä ensin, oliko ajoneuvosta maksuunpantava lisävero, eli oliko ajoneuvon käyttö liikenteessä lainmukainen, se laiminlöi hallinnon keskeisiin oikeusturvaperiaatteisiin kuuluvat velvollisuutensa. Liikenteen turvallisuusviraston menettely oli lainvastainen.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Liikenteen turvallisuusvirastolle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Liikenteen turvallisuusvirastolle.