

31.10.2005

2893/4/04

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **AUTOVEROVALITUKSEN KÄSITTELYAIKA TULLISSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvostelee kantelukirjelmässään autoverovalituksensa käsittelyaikaa Eteläisessä tullipiirissä. Hän kummeksuu sitä, että hänen autolleen ei ollut kyetty vahvistamaan mallikohtaista veroprosenttia, vaikka samana ja edellisenä vuotena eri kuukausina maahantuoduille samaa merkkiä oleville autoille oli määritelty 22 %:n vero. Kantelija arvostelee myös palautettavalle määrälle maksettavan koron alhaisuutta.

---

3

### **RATKAISU**

#### **3.1 Autoverovalituksen käsittelyaika tullissa**

Kantelija toi maahan EU-alueelta käytetyn henkilöauton, josta eteläinen tullipiiri antoi autoveropäätöksensä 26.6.2003. Hän jätti päätöksestä valituksen tullipiirille 29.12.2003.

Eteläinen tullipiiri oikaisi verotusta 2.8.2005 antamallaan päätöksellä tullihallituksen antaman lausunnon johdosta muuttaen ensiverotuksessa käytetyn vertailuauton toiseksi, jolloin kantelijalle palautettiin autoveroa ja sille laskettavaa arvonlisäveroa.

Eteläisen tullipiirin ilmoituksen mukaan kantelijan valitus on edelleen vireillä tullipiirissä ajoneuvoveroprosentin, varustevähennyksen sekä arvonlisäveron osalta. Näiltä osin tullipiiri ilmoitti laativansa loppuvuoden 2005 aikana lausunnon Helsingin hallinto-oikeudelle.

#### **Oikeusohjeet**

Jos veroviranomainen verovelvollisen oikaisuvaatimuksesta, valituksen johdosta tai muutoin toteaa, että autoveroa on määrätty liikaa tai palautettu liian vähän, veroviranomaisen on oikaistava antamaansa päätöstä, jollei asiaa ole valitukseen annettulla päätöksellä ratkaistu (oikaisu verovelvollisen hyväksi, Autoverolaki 68 §).

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta 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 aiheetonta 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 Niemivuo-Marietta Keravuori: Hallintolaki, sivu 204- 205).

Hallintolain 23 §:n lainkohdan sisältämä ajallinen tehoste voidaan myös nähdä lähinnä julkisen vallan käyttäjän toimintaa koskevaksi tavoitteeksi, koska hallinnossa käsiteltävien asioiden käsittelyajoissa voi jo asioiden laadusta johtuen esiintyä huomattavaa vaihtelua (Veli-Pekka Hautamäki, Hyvän hallinnon toteuttaminen (2004) s. 88). Niemivuo ja Keravuoren mukaan viivytyksettömyysvaatimus korostuu etenkin oikeusturvan kannalta merkittävissä asioissa. Heidän mukaansa yleisesti voidaan lähteä siitä, että mitä suurempi vaikutus asiassa annettavalla ratkaisulla saattaa olla asianosaisen oikeusasemaan ja jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä (Niemivuo-Keravuori, s. 211).

Hallintoasioiden käsittelyn riittävän riipeyden 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).

Korkein hallinto-oikeus antoi 16.12.2002 autoverotusta koskevan päätöksen (KHO 2002:85), joka liittyy EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisuun. Korkein hallinto-oikeus totesi muun muassa, että yksityisen henkilön tuodessa toisesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta käytetyn ajoneuvon ei kannetun autoveron määrä saanut olla suurempi kuin Suomessa jo rekisteröidyn samanlaisen käytetyn ajoneuvon arvoon sisältyvästä autoverosta jäljellä oleva määrä. Muussa tapauksessa auton verotus oli Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 90 artiklassa kielletyllä tavalla syrjivää. Autoverolain (1482/1994) 11 §:n mukaista käytetyn ajoneuvon verotusarvon määritystapaa ei tämän vuoksi voitu sellaisenaan soveltaa henkilön tuomaan ajoneuvoon eikä verotusta toimittaa autoverolain 7 §:n 1 momentin (1482/1994) mukaisesti. Verotuksen syrjimättömyyden varmistamiseksi oli selvitettävä, mikä oli ollut autoveron suhteellinen osuus samanlaisen ajoneuvon arvosta ns. merkkimaahantuojan tuodessa sen uutena maahan. Veron jäljellä oleva määrä samanlaisen maassa rekisteröidyn käytetyn ajoneuvon arvosta määräytyi kuluttajan tuolloisesta ajoneuvosta maksaman hinnan perusteella.

#### Tullin selvitys

Eteläisen tullipiirin 15.12.2004 päivätyn selvityksen mukaan autoverolain muutoksen tullessa voimaan vireillä oli noin 4 500 muutoksenhakua. Autoverolain muutoksen jälkeen tehdyistä autoveropäätöksistä oli selvityksen antoajankohtana vireillä noin 1 000 muutoksenhakua. Muutoksenhakujen suuresta määrästä johtuen tulli oli rekrytoinut runsaasti uutta henkilökuntaa, jonka avulla tehtävästä pyritään suoriutumaan kohtuullisessa ajassa. Oikaisuvaatimusten ja valitusten käsittelyssä on selvityksen mukaan aluksi keskitytty ennen lain muutosta tehtyjä autoveropäätöksiä koskeviin asioihin. Tullilaitoksen tavoitteena oli ratkaista valtaosa näistä vuoden 2004 loppuun mennessä. Eteläisen tullipiirin osalta tavoitteen todettiin todennäköisesti tulevan saavutetuksi. Tämän jälkeen oli tarkoitus keskittyä autoverolain muutoksen 15.5.2003 jälkeen tehtyjä veropäätöksiä koskeviin muutoksenhakuihin. Tullipiiri toteaa kantelijan kertomasta 1- 10 vuoden ilmoitetusta käsittelyajasta, että tarkemman yksilöinnin puuttuessa asiaa ei tullipiirissä ole voitu selvittää. Mainitun pituinen käsittelyaika-arvio täytyi tullipiirin käsityksen mukaan kuitenkin perustua väärinkäsitykseen. Käsittelyajasta ei ole yksittäistapauksissa voitu aina antaa arviota ja tarkastusyksikkö on todennut, että aikaa voidaan arvioida parhaiten vuonna 2005 sen jälkeen kun uusien muutoksenhakujen käsittely on aloitettu. Tästä huolimatta käsittelyaika ei voi missään tapauksessa olla lähelläkään esitettyä kymmentä vuotta. Selvityksessä arvioidaan, että yhden vuoden aika ei tule kohtuuttomasti ylittymään.

Eteläisestä tullipiiristä 19.10.2005 saadun tiedon mukaan muutoksenhakujen keskimääräinen käsittelyaika autoverolain muuttamisesta annetun lain aikana verotettujen ajoneuvon osalta oli tällä hetkellä Eteläisessä tullipiirissä keskimäärin 24 kuukautta.

#### Arviointi

Julkiselle valalle on perustuslain 22 §:ssä säädetty yleinen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Kyse on perusoikeuksien aineellisesta turvaamisesta, jota julkinen valta voi toteuttaa esimerkiksi säätämällä perusoikeuksien käyttämistä turvaavaa ja täsmentävää lainsäädäntöä sekä kohdentamalla taloudellisia voimavarojaan.

Muutoksenhakujen keskimääräinen kahden vuoden käsittelyaika, joka tullin ilmoituksen mukaan on myös kantelijan valituksen arvioitu käsittelyaika, on mielestäni epätyydyttävä hyvän hallinnon viivytyksettömyysvaatimuksen toteutumisen kannalta. Asiassa on otettava huomioon, että muutoksenhaun käsittelyssä tullissa kuluva aika muodostaa usein vain osan asian kokonaiskäsittelyajasta. Kun lisäksi otetaan huomioon hallinto-oikeuden ja mahdollisesti korkeimman hallinto-oikeuden käsitteilyn vaatima aika, niin kokonaiskäsittelyaika mitä ilmeisimmin ylittää kohtuullisen käsittelyajan jopa huomattavasti. Kun vielä otetaan huomioon edellä mainitut yhteisöoikeuden kohtuulliselle käsittelyajalle asettamat vaatimukset, tullin tulee mielestäni arvioida kriittisesti menettelytapojaan autoveron määräämisessä ottaen huomioon toisaalta EU-oikeuden syrjimättömyyden vaatimukset ja toisaalta perusoikeutena turvattun hyvän hallinnon ja yhteisöoikeuden jäsenvaltioiden lojaliteettivelvollisuudesta seuraavan EU-oikeuden tehokkaan toteuttamisen vaatimuksen.

Katson tämän asian osalta kuitenkin, että käsittelyajan pituus ei ole johtunut tullin viivyttelystä. Näin ollen kantelu ei ainakaan tässä vaiheessa anna puoleltani aiheita muihin toimenpiteisiin, kuin että kiinnitän Tullihallituksen huomiota edellä esittämiini näkökohtiin asioiden viivytyksettömän käsittelyn turvaamisesta.

#### 3.2. Mallikohtaisten veroprosenttien selvittäminen

Tullihallitus on lausunnossaan todennut muun muassa, että veroprosentin määrittämiseksi tulli on ensin selvittänyt tietystä ajoneuvomallista ja merkistä määrättynä kuukautena kannetut verot. Valittuaan niistä ensin alimman veron määrän tulli on selvittänyt seuraavaksi, mikä samanlaisen ajoneuvon arvo on ollut aikanaan uutena kyseisenä kuukautena. Tässä selvitystyössä käytettiin uusia ajoneuvoja koskevia vanhoja hinnastoja. Tulli ei ole aiemmin kerännyt ja säilyttänyt ajoneuvojen ohjevähittäishintoja säännöllisesti ja kattavasti. Näitä tietoja on kuitenkin ollut mahdollista kerätä riittävällä kattavuudella jälkikäteen. Mallikohtaisten prosenttien selvittämisessä tarvittavaa verotusaineistoa on käytettävissä kattavasti vuosilta 1995–2002. Kahden yksittäisen automerkin osalta Tullihallitus on saanut käyttöönsä 1980-luvun loppupuolelle ajoittuvaa aineistoa. Tätä vanhempaa aineistoa ei ole lainkaan käytössä.

Ennen vuotta 1995 käyttöön otettujen ajoneuvojen osalta mallikohtaiset veroprosentit jouduttiin muodostamaan siten, että vuosien 1995–2002 aineiston sekä sanotun vähäisen vanhemman aineiston perusteella tehdään päätelmiä siitä, millaisia mallikohtaiset prosentit ovat aikanaan olleet. Tämä menettely koskee siis myös kantelijan maahantuomaa ajoneuvoa. Näiden päätelmien tekeminen edellyttää, että kaikki olemassa oleva aineisto on ensin käyty lävitse. Tähän työhön saattaa Tullihallituksen arvion mukaan kuulua useampi vuosi.

Helsingin hallinto-oikeudessa on vireillä useita valituksia tullin ratkaisuksista, joissa on kysymys myös veroprosentin määrittämisestä. Tullihallituksen omaksumalla veroprosenttien määräämismenettelyllä on osaltaan merkittävä vaikutus oikaisuasioiden käsittelyaikaan. Hallinto-oikeus ja viime kädessä korkein hallinto-oikeus tulevat aikanaan ratkaisemaan kysymyksen autoverolain oikeasta soveltamisesta nyt kysymyksessä olevassa asiassa.

### 3.3

Palautukselle maksettava korko

Autoveron palautukselle maksettava korko määräytyy autoverolain (1482/94) 65 ja 66 §:n ja veronkantoasetuksen (903/78) 11 §:n mukaan. Palautuskorko on ollut 9 % vuodessa. Korko on ollut saajalleen tuloveroasetuksessa veronalaista tuloa. Veronkantalain (611/78) 1.7.2004 voimaan tulleella muutoksella (568/04) palautuskorosta säädetään lain 27b §:ssä, jossa korko on sidottu korkolain (633/82) 12 §:n mukaiseen viitekorkoon. Uutta korkokantaa sovelletaan 1.9.2004 lukien. Säännöksen mukainen korko oli vuonna 2004 0,5 % vuodessa.

Näin ollen tulli ei ole menetellyt asiassa virheellisesti.

### 3.4

Toimenpide

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Tullihallituksen tietoon lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestä Tullihallitukselle.