

24.6.2014

Dnro 3199/4/13

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **APULASOIKEUSASIAMIES SAKSLIN MOITTII TULLIN TIEDOTUSTA**

### 1 KANTELU

Kantelija arvostelee Tullia puutteellisesta ja virheellisestä neuvonnasta korkeimman oikeuden annettua 5.7.2013 ennakkopäätöksensä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuusta Euroopan unionin oikeuden loukkauksesta autoverotuksen ns. elv-palautusasiassa (KKO:2013:58). Kantelija oli puhelimitse tiedustellut heinäkuussa 2013 asiaa hoitaneelta virkamieheltä korvauksesta. Tämä oli kantelijan mukaan todennut korvaushakemuksen turhaksi, koska vahingonkorvausvelka oli vanhentunut. Kantelija kummeksuu tätä käsitystä, koska korvauksen vaatimiseen oli perusteltua aihetta vasta korkeimman oikeuden tuomion jälkeen.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Korkeimman oikeuden tuomio

Asiassa Osakeyhtiö A, joka ei ollut arvonlisäverovelvollinen, oli 22.5.2003 tuonut Belgiasta Suomeen käytetyn henkilöauton, josta oli määrätty maksettavaksi autoveron lisäksi autoverolle kannettua arvonlisäveroa (elv). Kyseinen vero voitiin Suomessa vähentää arvonlisäverotuksessa, vaikka vero ei ollut luonteeltaan arvonlisävero. Valtion katsottiin riittävän ilmeisellä tavalla rikkoneen verotuksen syrjivyyden kieltoa (SEUT 110 artikla). Valtio veloitettiin korvaamaan A:lle unionin oikeuden rikkomisella aiheutettu vahinko.

Korkein oikeus perusteli ratkaisuaan muun muassa seuraavasti:

15. Yhtiö on 22.5.2003 tuonut Belgiasta Suomeen käytetyn henkilöauton, josta tulli on määrännyt maksettavaksi sekä autoveroa että autoverolle kannettua arvonlisäveroa (elv). Verotuspäätös on saanut lainvoiman 20.3.2007 korkeimman hallinto-oikeuden hylättyä yhtiön valituslupahakemuksen asiassa.

16. Unionin tuomioistuimien on tuomiossaan 19.3.2009 katsonut, että Suomi ei ollut noudattanut perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan eikä kuudennen arvonlisäverodirektiivin 17 artiklan 1 ja 2 kohdan, joiden sisältö toistetaan yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun neuvoston direktiivin 167 ja 168 artiklassa, mukaisia velvoitteitaan, koska se oli sallinut, että autoverolle suoritettava vero voitiin arvonlisäverolain mukaisesti vähentää arvonlisäverosta (asia C-10/08, komissio v. Suomi, tuomio 19.3.2009)

17. Yhtiö on 5.5.2009 vireille panemassaan kanteessa vaatinut, että valtio velvoitetaan suorittamaan sille vahingonkorvauksena autoveropäätökseen liittyneen arvonlisäveron määrän. Alemmat oikeudet ovat velvoittaneet valtion suorittamaan yhtiölle vaaditut korvaukset unionin oikeutta rikkomalla aiheutettuna vahinkona.

27. Unionin oikeuskäytännössä muotoutuneet korvausvastuun edellytykset koskevat vain jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun vastuuperustetta. Muilta osin valtion vahingonkorvausvastuun toteuttaminen jää kansallisen lainsäädännön varaan. Kansallinen lainsäädäntö unionin oikeuteen perustuvan vastuun toteuttamiseksi ei kuitenkaan saa olla epäedullisempi kuin samankaltaisissa jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvissa vahinkojen korvaamisessa (vastaavuusperiaate). Kansallisilla säännöksillä ei myöskään saa tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate) (yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991, kohdat 41 - 43; yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, kohta 67 sekä asia C-118/08 Transportes Urbanos, tuomio 16.1.2010, kohta 31 oikeuskäytäntöviittauksineen)

28. Unionin oikeuteen perustuva jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu toteutetaan kansallisen oikeuden mukaisin oikeussuojakeinoin. Kansallinen rikkomusvastuuta koskeva yleislaki on vahingonkorvauslaki, jossa säädetään myös julkisyhteisön korvausvastuusta julkisen vallan käytöstä aiheutuneen vahingon korvaamiseksi. Edellä kuvatun vastaavuusperiaatteen mukaisesti unionin oikeuden rikkomiseen perustuvaa julkisyhteisön korvausvastuuta tulee arvioida samankaltaisia kansallisia korvausasioita koskevien säännösten pohjalta. Asiassa on siten sovellettava vahingonkorvauslakia siltä osin kuin unionin oikeudesta ei johdu muuta.

32. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu, ettei unionin oikeuden vastaista ole sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltaminen, jonka mukaan yksityinen oikeussubjekti ei voi saada korvausta vahingosta, jos hän on huolimattomuuttaan laiminlyönyt oikeussuojakeinoin turvautumisen vahingon ehkäisemiseksi. Tällöin edellytyksenä kuitenkin on, että tämän oikeussuojakeinon käyttäminen on vahinkoa kärsineen henkilön kannalta kohtuullista (asia C-445/06, Danske Slagterier, tuomio 24.3.2009, kohta 69). Näin ollen unionin oikeus ei yleensä estä soveltamasta kansallista säännöstä, jonka mukaan vahingonkärsijältä edellytetään, että tämä hakee muutosta unionin oikeuden vastaiseksi katsomaansa ratkaisuun.

43. Asia on tullut uudelleen unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi komission 4.1.2008 Suomea vastaan nostaman rikkomuskanteen johdosta. Tuomioistuin katsoi 19.3.2009 antamassaan tuomiossa, että pitäessään voimassa arvonlisäverolain 102 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetyn vähennysoikeuden Suomi on rikkonut perustamissopimuksen 90 artiklan ensimmäistä alakohtaa, koska määrä, joka tämän säännöksen nojalla kannetaan ei-arvonlisäverovelvollisen yksityishenkilön muusta jäsenvaltiosta tuomasta käytetystä ajoneuvosta, on korkeampi kuin kansallisella alueella jo rekisteröidyn samanlaisen käytetyn ajoneuvon arvoon sisältyvästä verosta jäljellä oleva määrä. Tuomioistuin totesi lisäksi vastauksena Suomen vaatimukseen tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamisesta, että kyseistä oikeuskäytäntöä oli sovellettu jo silloin, kun asiassa tulliasiamies ja Siilin annettiin tuomio. Suomi ei voinut asiassa vedota objektiiviseen ja huomattavaan epäselvyyteen EY 90 artiklan ensimmäisen kohdan ulottuvuuden osalta (asia C-10/08, komissio v. Suomi, tuomio 19.3.2009, kohdat 32 ja 62)

44. Tuomion jälkeen Suomessa säädettiin laki autoverolle kannetun arvonlisäveron suuruisen veron (elv) palauttamisesta eräissä tapauksissa. Lain nojalla vero palautettiin niille verovelvollisille, jotka eivät olleet voineet vähentää veroa arvonlisäverotuksessaan. Lakia sovellettiin niihin ajoneuvojen verotuksiin, joita voitiin autoverolain mukaan oikaista lain voimaan tullessa tavanomaisten muutoksenhakusäännösten puitteissa. Näin ollen veroja on palautettu lähtökohtaisesti vuosilta 2006–2009.

55. Korkein oikeus toteaa, ettei kysymys elv:n vähennyskelpoisuuden yhteensopivuudesta arvonlisäverodirektiivin 17 artiklan kanssa ole ollut unionin tuomioistuimen arvioitavana asiassa C-101/00. Myöskään kysymys vähennysoikeuden merkityksestä verotuksen syrjivyyden kannalta ei ole ollut asiassa C-101/00 esitetyn ennakkoratkaisupyynnön perusteella nimenomaisesti ratkaistavana, eikä tätä kysymystä ole asiassa annetussa tuomiossa yksityiskohtaisesti arvioitu. Siilinin sanotun tuomion C-101/00 kohdan 113 tulkintaa koskeneesta väitteestä huolimatta vähennysoikeuden merkitystä ei ole myöskään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2002:85 tarkemmin käsitelty. Korkein oikeus katsoo, ettei unionin tuomioistuimen tuomiosta asiassa C-101/00 ole voitu kaikilta osin yksiselitteisesti päätellä elv:n hyväksyttävyyttä verotuksen syrjivyyksiellön kannalta.

56. Verotusta koskevassa oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin pian asiassa C-101/00 annetun tuomion ja autoverolakiin keväällä 2003 tehtyjen muutosten jälkeen esitetty kriittisiä kannanottoja, joissa elv:n perimistä ei-arvonlisäverovelvollisilta on pidetty syrjivänä ja sen vähennyskelpoisuutta arvonlisäverosta kuudennen arvonlisäverodirektiivin vastaisena. Unionin tuomioistuimen edellä kohdassa 39 selostetun ratkaisun asiassa C-387/01 (Weigel) on todettu selkeyttäneen Suomessa elv:stä käytävää keskustelua, koska elv ja normikulutusveron korotus olivat, teknisistä eroista huolimatta, erityisesti tavoitteeltaan ja vaikutuksiltaan hyvin samankaltaisia (Eila Rother, Eurooppaoikeus ja arvonlisäverotus, 2003, s. 493; Rother ja Santtu Turunen, Elv ja syrjimättömyysvaatimus, Verotus 2004, s. 74; Esko Linnakangas ja Leila Juanto, Arvonlisäverotus ja muu kulutusverotus, 2004, s. 22 sekä Rother ja Turunen, Elv ja Itävallan normikulutusvero, Verotus 2004, s. 448–450).

57. Vaikka komission vuonna 2005 esittämä huomautus Suomen verotuksen syrjivyydestä ei ole itsessään osoitus siitä, että elv:n periminen olisi ollut syrjivää, komission käynnistämä rikkomusmenettely on osaltaan horjuttanut käsitystä Suomen viranomaisten omaksuman tulkinnan oikeellisuudesta.

58. Edellä esitetyn perusteella Korkein oikeus toteaa, että vaikka elv-sääntelyä ei ole yksiselitteisellä tavalla voitu pitää unionin oikeuden vastaisena vielä asiassa C-101/00 vuonna 2002 annetun tuomion perusteella, ovat sen jälkeen ilmenneet seikat saattaneet tuolloin omaksutun tulkinnan kyseenalaiseksi. Ottaen huomioon yhtäältä arvonlisäverovelvollisille annetun elv:n vähennysoikeuden vaikutukset, jotka oli muun muassa alan oikeuskirjallisuudessa konkreettisesti osoitettu, ja toisaalta verotuksen syrjivyyden arvioinnissa jo aiemmin vakiintuneet tulkintaperiaatteet, joita on selostettu edellä kohdissa 47 - 49, on ollut selviä perusteita epäillä elv-sääntelyn yhteensopivuutta verotuksen syrjivyyksiellön kanssa. Epäselvyys on koskenut kysymyksessä olevaa vähennysoikeuden sääntelyä sellaisenaan eikä vain tiettyä yksittäistä soveltamistilannetta. Valtion on tullut edellä todetun mukaisesti huolehtia siitä, että verojärjestelmä on rakenteeltaan sellainen, ettei se missään olosuhteissa mahdollista maahantuotujen tuotteiden verottamista kotimaisia tuotteita ankarammin, ja ettei sillä näin ollen missään tapauksessa ole syrjivää vaikutusta.

60. Yhtiön verotusta koskeva valituslupahakemus on hylätty vuonna 2007, jolloin yhtiölle aiheutunut vahinko on tullut lopulliseksi. Valtion unionin oikeuden rikkomisen ilmeisyyttä on arvioitava tuona ajankohtana vallinneen tilanteen mukaan.

61. Arvioitaessa Suomen viranomaisten menettelyn puolustettavuutta voidaan huomiota kiinnittää myös siihen, että Suomen autoverotuksen syrjivyyden vahvistaneessa rikkomusasian C-10/08 tuomiossa unionin tuomioistuin ei ole Suomen hallituksen vaatimin tavoin rajoittanut tuomion ajallisia vaikutuksia. Tuomioistuin katsoi, ettei valtio voinut asiassa vedota objektiiviseen ja huomattavaan epäselvyyteen SEUT 110 (EY 90) artiklan ensimmäisen kohdan ulottuvuuden osalta. Oikeuskäytäntö oli tuomioistuimen mukaan tältä osin vakiintunut jo silloin, kun asiassa C-101/00 (Siilin) annettiin tuomio (asia C-10/08, komissio v. Suomi, kohdat 32 ja 61 - 62).

62. Johtopäätöksensä Korkein oikeus katsoo, että valtion viranomaisten menettelyä kokonaisuutena arvioiden unionin oikeuden loukkausta on pidettävä korvausvastuun edellyttämällä tavalla riittävän ilmeisenä. Valtion viranomaisilla ei ole ollut riittäviä perusteita jatkaa nojautumista edellä kohdassa 55 mainittuun yksittäiseen perustelulausumaan Siilin-asian C-101/00 tuomiossa. Tätä arviointia tukee se, että kysymys elv:n vähennysoikeuden merkityksestä syrjivyyden kannalta ei ole ollut ennakkoratkaisukysymyksen perusteella nimenomaisesti arvioitavana eikä sitä ole mainitussa ratkaisussa muutenkaan tarkemmin käsitelty. Kun lisäksi otetaan huomioon, että vähennysoikeudella on mainitun tuomion jälkeen esitetty olevan sellainen vaikutus, joka ei sovi yhteen verotuksen syrjivyyden arvioinnissa entuudestaan selvästi vakiintuneiden periaatteiden kanssa, pitäytymiselle elv:n syrjimättömyydestä omaksuttuun kantaan ilman nimenomaista ennakkoratkaisuteitse saatua tukea ei ole ollut asianmukaisia perusteita. Kysymys on sisämarkkinoita koskevan keskeisen syrjivyyksiellön noudattamisesta kansallisessa verotusjärjestelmässä.

63. Edellä todetuista perusteista valtio on velvollinen korvaamaan yhtiölle valtion menettelystä aiheutuneen vahingon.

## 3.2

### Korvaushakemusten käsittely Tullissa

Kantelija oli jättänyt Tullille 5.8.2013 korvaushakemuksen korkeimman oikeuden annettua edellä mainitun ratkaisunsa. Kaiken kaikkiaan Tulliin on tähän mennessä saapunut korvaushakemuksia noin 10 000. Tulli lykkäsi kaikkien vahingonkorvausvaatimusten ratkaisun siihen asti, kunnes tuomioistuin lainvoimaisesti ratkaisi kysymyksen korvausvaatimuksen esittämisen määräajasta ja korkeimman oikeuden tuomiossa tarkoitettuun perusteeseen perustuvan vahingonkorvausvelan vanhentumisesta. Tullin kannasta vahingonkorvausvaatimuksen vanhentumiskysymykseen ilmoitettiin tiedotteessa 9.7.2013. Tulli antoi myös 2.8.2013 lehdistötiedotteen, jossa oli toimintaohjeet ja korvauslomake suoraan Tullille tehtäviä korvausvaatimuksia varten. Menettelystä kerrottiin myös yksittäisiin tiedusteluihin annetuissa vastauksissa.

Saadun selvityksen mukaan käräjäoikeuksissa oli vireillä 10 kannetta, joissa oli kysymys nyt esillä olevan kaltaisesta tilanteesta, jossa velan vanhentumista koskevan lain (728/2003) 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista vahingonkorvausvelan kolmen vuoden vanhentumisajan alkamisajankohtaa on Tullin käsityksen mukaan tulkittava siten, että verovelvollisen kanneaika on selvityksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla umpeutunut viimeistään EU-tuomioistuimen asiassa C-10/08 antaman tuomion 19.3.2009 julkaisemisen jälkeen kolmessa vuodessa eli jo ennen korkeimman oikeuden päätöksen antoaikaa.

Todettakoon, että korkeimman oikeuden käsiteltävänä olleessa asiassa vahingonkorvauskanne oli pantu vireille jo 5.5.2009, joten asiassa ei tullut esiin kysymystä velan vanhentumisesta siten kuin nyt kysymyksessä olevissa korkeimman oikeuden tuomion antamisen jälkeen esitetyissä vaateissa.

Helsingin käräjäoikeus antoi 30.9.2013 tuomion asiassa 13/1821. Käräjäoikeus totesi, että kyseisen asian ratkaisun perusteena olevat tosiseikat vastasivat keskeisiltä osin jutun KKO 2013:58 tosiseikastoa, mutta käräjäoikeudessa vireillä olleessa asiassa kantaja ei ollut hakenut muutosta autoveropäätökseen säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin, mutta hän oli tehnyt purkuhakemuksen, jonka korkein hallinto-oikeus oli hylännyt 28.10.2010. Käräjäoikeus katsoi, että vanhentumisaika oli alkanut kulua asiassa aikaisintaan 19.3.2009, mikä oli siis Tullin kanta vanhentumisen alkamisajan suhteen. Käräjäoikeuden ei tuossa asiassa tarvinnut ottaa ehdotonta kantaa vanhentumisajan alkamiseen, koska vanhentuminen oli tuossa asiassa riidattomasti katkaistu jo 17.3.2011. Näin ollen ratkaisu ei sisällä kannanottoa vanhentumisen suhteen niissä asioissa, joissa vanhentumista ei ole katkaistu

ennen 19.3.2012 Tullille osoitetuin korvausvaatimuksin tai kanteella vuosina 2002-2005 maksetuista autoveron arvonlisäveroista. Käräjäoikeuden tuomiosta on valitettu Helsingin hovioikeuteen, missä asia on edelleen vireillä.

Lisäksi kansanedustaja Markku Eestilä ym. ovat tehneet eduskunnalle aloitteen laiksi autoverolle kannetun arvonlisäveron suuruisen veron palauttamisesta eräissä tapauksissa annetun lain muuttamisesta (LA 65/2013 vp). Lakialoitteessa esitetään, että eduskunta korjaa vuonna 2009 säädettyä palautuslakia siten, että yksityisten kansalaisten maahantuomista autoista ja moottoripyöristä laittomasti autoverotuksen yhteydessä perityt arvonlisäverot (elv) palautetaan myös vuosilta 2002–2005. Asia on valtiovarainvaliokunnassa käsiteltävänä.

Kannanottonani totean seuraavan.

Korkein oikeus siis totesi ennakkopäätöksessään, että yhtiön vahingon tullessa lopulliseksi korkeimman hallinto-oikeuden hylättyä valituslupahakemuksen on tuona ajankohtana vallinneen tilanteen perusteella arvioituna unionin oikeuden loukkaus ollut korvausvastuun edellyttämällä tavalla ilmeistä. Sen sijaan kysymys kansallisen oikeuden vahingonkorvauksen vanhentumista koskevan säännöksen soveltamisesta Euroopan unionin oikeuden loukkausta koskevaan asiaan on tällä hetkellä vielä tuomioistuinten tutkittavana. Lainvoimaisen päätöksen jälkeen Tulli ratkaisee kaikki sille esitetyt korvausvaatimukset niiden perusteiden mukaisesti, jotka ilmenevät aikanaan annettavista ratkaisuksista.

Eduskunta päätti säätäessään lailla 822/2009 elv-palautuksista, että lakia sovelletaan vain niihin ajoneuvojen verotuksiin, joita voidaan autoverolain mukaan oikaista. Tällöin palautus koski pääsääntöisesti vain vuonna 2006 tai myöhemmin verotettuja ajoneuvoja. Hallituksen esityksen (97/2009 vp ) perusteluissa otetaan kantaa vain siihen, mistä asti unionin oikeuden vastaiseksi todetun veron palauttaminen tulisi toteuttaa, ei sen sijaan vahingonkorvausvelvollisuuden määräytymisperusteisiin. Valtiovarainvaliokunta totesi mietinnössään (17/2009 vp) muun muassa seuraavasti:

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että EY-tuomioistuin oli todennut veron yhteisöoikeuden vastaiseksi jo tapauksessa Siilin antamassaan ratkaisussa, minkä vuoksi verot olisi palautettava sen antamisen jälkeiseltä ajalta. On myös huomautettu, että ehdotus asettaisi eri asemaan ne yksityiset maahantuojat, jotka olivat hakeneet muutosta ennen vuoden 2006 alkua toimitettuun autoverotukseen, jos asian käsittely on kesken, ja ne maahantuojat, jotka tuolloin eivät olleet hakeneet muutosta viranomaisten annettua ymmärtää, että muutoksenhaku on turhaa.

Valtiovarainvaliokunta ei pidä mainituilla perusteilla tai muutoinkaan aiheellisena poiketa siitä vakiintuneesta käytännöstä, jota yhteisöoikeuden vastaisesti perittyjen verojen palauttamisessa on aiemminkin noudatettu. On syytä korostaa, että lakiehdotuksessa ei rajoiteta verovelvollisten oikeuksia, vaan säädetään poikkeuksellisesta massamenettelyn mahdollistavasta viranomaisten välisestä yhteistyöstä, jonka seurauksena verot voitaisiin palauttaa viranomaisaloitteisesti kansallisen lainsäädännön nykyisinkin sallimien määräaikojen puitteissa.

Arvioitaessa asiaa puhtaasti kohtuusnäkökohdista ei valtiovarainvaliokunnan käsityksen mukaan voida myöskään täysin sivuuttaa sen seikan merkitystä, että korkein hallinto-oikeus yksimielisessä jaostoplenum-päätöksessään tapauksessa Siilin, johon myöhemmissä lainsäädäntöratkaisuissa nojaututtiin, ei tulkinnut edellä mainittua EY-tuomioistuimen vuodelta 2002 olevaa ratkaisua siten, että arvonlisäverovelvolliselle myönnetty oikeus vähentää puheena oleva vero johtaisi perustamissopimuksen vastaiseen syrjintään.

Kuten edellä on todettu, nyttemmin veron palauttamista koskevan sääntelyn ulottamista koskemaan tuon lain soveltamisalan ulkopuolelle jääneitä tapauksia käsitellään paraikaa eduskunnassa.

Kysymys vahingonkorvausvelvollisuuden ajallisesta ulottuvuudesta on tulkinnanvarainen. Asia on vireillä toimivaltaisessa tuomioistuimessa.

Oikeusasiamies ei voi myöskään puuttua toimivaltaisen tuomioistuimen harkintavaltansa puitteissa tekemiin lainkäyttöratkaisuihin eikä eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöön. Näin ollen katson, että kantelu ei ainakaan tässä vaiheessa anna korvauksen maksamismenettelyn osalta aihetta toimenpiteisiin. Tulen kuitenkin seuraamaan Tullin menettelyä asiassa.

### 3.3

#### Tullin tiedotus ja neuvonta

Perustuslain 21 §:ssä on turvattu kaikkien oikeus hyvään hallintoon, johon kuuluvan palveluperiaatteen mukaista on tarjota hallinnonalan lainsäädäntöä koskevaa neuvontaa. Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 72/2002 vp) todetaan, että hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa koskeva säännös ilmentää lähinnä vaatimusta menettelyllisestä neuvontavelvollisuudesta. Tämä edellyttää, että viranomainen antaa asiakkaalle neuvoja esimerkiksi siitä, miten asia pannaan vireille ja mitä asiakirjoja tulee esittää asian vireille panemiseksi. Menettelyneuvontaan kuuluisi myös tietojen antaminen viraston käytännöstä, kuten käsittelytavasta ja vaiheista. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan. Viranomaisen velvollisuuksiin ei hallituksen esityksen mukaan sen sijaan kuuluisi asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet ja laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Neuvonnan yhteydessä ei myöskään voida ennakoida yksittäisten hakemusten tosiasiallista menestymistä. Neuvonnassa on tärkeää kiinnittää huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen ja asiakkaiden tasapuoliseen kohteluun. Vastausten esittämistapa voi perustelujen mukaan olla yksinkertaisempiin tiedusteluihin vastattaessa myös suullinen. Vastaukselta edellytetään hallintolain 9 §:n mukaisen hyvän kielenkäytön vaatimuksen mukaisesti, että se on selkeä, täsmällinen ja asiallinen. Vastauksen tulisi myös olla perusteltu, jos tällaista on pyydetty.

Viranomaisen tietojenantovelvollisuutta määrittävänä lähtökohtana on perustuslain 22 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien, kuten perustuslain 12 §:n 2 momenttiin perustuvan julkisuusperiaatteen, toteutuminen. Osa julkisuuden toteuttamista turvaavista toimista on aktiivisia, kuten tiedottaminen ja hyvän tiedonhallintatavan noudattaminen julkisuusperiaatetta tukevasti.

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa

liittyvissä asioissa. Viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa:

Pykälässä korostettaisiin viranomaisten velvollisuutta edistää tiedon saamista toiminnastaan julkaisu- ja tiedotustoiminnan avulla sekä käyttämällä sellaisia tiedonjakelukanavia, joiden avulla kansalaiset voivat helposti saada tietoja.

Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta sekä tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja ja tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään ja kehityksestä toimialallaan. Aineiston laatimisen tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella.

Momentissa veloitettaisiin viranomaiset edistämään toimintansa avoimuutta. Säännöksen tarkoituksena on tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista korostamalla viranomaisen omaa aktiivisuutta tiedon tuottajana ja jakajana.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun asetuksen 8 a §:n mukaan valtion hallintoviranomaisten ja muiden valtion virastojen ja laitosten sekä tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöviranomaisten tiedotuksen, julkaisutoiminnan ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa hallintoviranomaisissa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan.

Valtionhallinnon viranomaisten viestintää suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon viestinnän merkitys viranomaiselle säädettyjen tehtävien tehokkaassa hoitamisessa sekä viranomaisen ja kansalais- ja etujärjestöjen välisessä yhteistyössä.

#### *Tiedotus ja neuvonta korkeimman oikeuden ratkaisun jälkeen*

Kantelija on arvostellut sitä, että hänelle oli annettu korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen antamisen jälkeen puutteellista ja virheellistä neuvontaa korvausvaatimuksen menestymismahdollisuuksista. Kantelu on siten yksilöimätön, että minulla ei sen perusteella ole mahdollista selvittää kuka virkamies oli esittänyt suullisesti arvion vaatimuksen menestymismahdollisuudesta ja mikä olisi ollut keskustelun tarkka sisältö.

Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen jälkeen Tulli on julkaissut tiedotteet 9.7.2013 ja 2.8.2013. Ensiksi mainitussa tiedotteessa tuli on kertonut kantansa vahingonkorvauksen vanhentumiskysymykseen ja toisessa antanut toimintaohjeet ja liittänyt korvauslomakkeen suoraan Tullille tehtäviä korvaushakemuksia varten. Tiedotteessa ja lomakkeessa todetaan, että Tulli ei käsittele hakemuksia ennen kuin velan vanhentumista koskevien säännösten oikeasta soveltamisesta on saatu yleisen tuomioistuimen lainvoimaisia ratkaisuja.

Mielestäni tiedotus on tältä osin tapahtunut ilman aiheetonta viivytyksiä. Kanteluissa ei myöskään ole yksilöidysti väitetty, että kantelijat eivät olisi saaneet tietoa siitä, miten Tulli tulee korvaushakemusten käsittelyssä menettelemään.

Katson, että minulla ei tämän tai muiden samaa asiaa koskevien kanteluiden perusteella ole aihetta epäillä, että Tullin neuvonnassa ja tiedotuksessa ei olisi menetelty hallinnon palveluperiaatteen edellyttämällä tavalla korkeimman oikeuden tuomion antamisen jälkeen.

### *Tiedotus ja neuvonta ennen korkeimman oikeuden ratkaisua*

Sen sijaan arvioin vielä sitä, miten Tullin tiedotuksessa ja neuvonnassa olisi tullut kertoa vahingonkorvausmahdollisuudesta ja sen ajallisista ja muista Tullin mielestä merkityksellisistä rajoituksista.

Saadun selvityksen mukaan Tulli on julkaissut seuraavat lehdistötiedotteet:

- 15.4.2009 päivätty tiedote koskien Tullin oikaisua autoverolle kannetun arvonlisäveromäärän palauttamiseksi.
- 11.6.2009 päivätty tiedote lakiesityksestä, mikä mahdollistaisi Tullin ja Verohallinnon yhteistyön autoverotuksen palautuksissa.
- 14.10.2009 päivätty tiedote ELV-palautusten maksuajasta.
- 11.12.2009 päivätty tiedote ELV-palautusten maksupäivästä.
- 18.12.2009 päivätty tiedote verovelvollisille maksetuista määristä.
- Tiedote koskien Korkeimman hallinto-oikeuden 30.6.2010 antamaa päätöstä hylätä hakemukset koskien vanhojen autoverotuspäätösten purkamista.

Tulli ei ole tiedotuksessaan EY-tuomioistuimen ratkaisun C-10/08 antamisen jälkeen ja ennen KKO:n ennakkopäätöstä 2013:58 käsitellyt mahdollisuutta vahingonkorvaukseen. Selvityksen mukaan jos verovelvolliset ovat kysyneet lainvoimaisten autoveropäätösten mahdollisista ELV-palautuksista, verovelvolliselle on kerrottu mahdollisuudesta hakea lainvoimaisen päätöksen purkua tai vahingonkorvausta.

Tullin sisäisestä ohjeistuksestaan ei ilmene, että vahingonkorvausten maksamisedellytyksistä annettavan neuvonnan sisältöä olisi ohjeistettu. Näin ollen siitä, miten neuvonnassa selvitettiin korvaushakemuksen jättämismahdollisuutta, korvauskanteen nostoa ja vanhentumisajan katkaisun edellyttämiä toimia, ei ole yleiselläkään tasolla saatavissa selvitystä. Tämäkin seikka mielestäni korostaa tiedotuksen täsmällisyyden tarvetta.

Lähtökohtana on, että EY-tuomioistuimen 19.3.2009 julkaistulla ratkaisulla C-10/08 oli todettu Suomen autoverolle perimän arvonlisäveron olevan EU-oikeuden vastaista. EY-tuomioistuin ei suostunut Suomen pyyntöön palautusten ajallisesta rajoittamisesta. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että EU-oikeuden vastaisesti perityn veron palautusvelvollisuus voitiin rajoittaa lainvoimaa vailla oleviin autoverotusratkaisuihin KHO 2010: 44 ja 45 tapauksista tarkemmin ilmenevällä tavalla. Korkein hallinto-oikeus ei siis ottanut kantaa mahdollisen vahingonkorvausvelvollisuuden syntyyn.

Kuten edellä on todettu, elv-palautuksia koskeneen lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä korostettiin, että lailla ei ratkaistu kysymystä EU-oikeuden oikeusperiaatteiden mukaisesta korvausvelvollisuudesta eikä sillä rajoitettu verovelvollisten oikeuksia.

Itse totesin palautusten ajallista rajaamista koskeneeseen kanteluun antamassani ratkaisussa dnro 990/4/09 16.12.2010 muun muassa, että arvioitaessa tullin ja valtiovarainministeriön menettelyä palautuksen ajallisessa rajoittamisessa ei ole otettu kantaa siihen, voiko asianosaisella olla oikeus vahingonkorvaukseen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyjen oikeusperiaatteiden mukaisesti. Viittasin tältä osin *Brasserie du pecheur ja Factortame* (C-46/93 ja C-48/93) tapauksiin sekä *Köbler* tuomioon (C-224/01).



Autoveron elv-palautuksia koskevassa asiassa on oikeustila verovelvollisten kannalta ollut vuosien ajan ennalta arvaamaton ja epäselvä siten, että verovelvollisten on ollut vaikeaa ennakoida niitä toimenpiteitä, jotka ovat olleet välttämättömiä heidän oikeuksiensa toteuttamiseksi. Tässä tilanteessa olisi mielestäni tiedotuksessa jo hallinnon avoimuusperiaatteen toteutumiseksi tullut kertoa siitä, että kysymystä verovelvollisen oikeudesta vahingonkorvaukseen EU-oikeuden loukkauksesta ei ollut ratkaistu Korkeimman hallinto-oikeuden edellä mainitulla päätöksellä tai palauttamista koskevalla lailla.

Saatan tämän käsitykseni Tullin tietoon.