

18.6.2009

Dnro 3373/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

INTRASTAT-TILASTOTIETOJEN TOIMITTAMISEN SÄÄNTELY ON PUUTTEELLISTA

1

KANTELU

Kantelija arvostelee tullin menettelyä EU:n sisäkaupan tilastoilmoitusten (Intrastat) käsittelyssä. Tulli vaati lakiin tai asetukseen perustumattomasti ilmoittamaan tilastot 12 vuorokauden (oikeastaan 10 työpäivän) kuluessa kalenterikuukauden päättymisestä. Vaatimus oli kantelijan mielestä mielivaltainen ja mahdoton toteuttaa, koska pankkitilien tiliotteet tulivat vasta määräajan päättymisen jälkeen. Myös luottokorttiostojen laskutus tapahtui määräajan jälkeen.

3

RATKAISU

3.1

Menettely tilastotietojen keruussa

Saadun selvityksen mukaan tavaroiden ulkomaankaupan tilastotiedot kerätään Euroopan Unionissa kahdella eri järjestelmällä. Tilastotiedot kaupasta EU:n ulkopuolisten ns. kolmansien maiden kanssa (ulkokauppa) saadaan tullausjärjestelmästä. Tiedot jäsenmaiden välisestä kaupasta (sisäkauppa) kerätään erillisen menettelyn avulla, jota kutsutaan Intrastat-järjestelmäksi. Suomessa tullilaitos kokoaa ulkokaupan lisäksi myös sisäkaupan tilastotiedot. Tuoajat ja viejät ilmoittavat kuukausittain tarvittavat tilastotiedot sisäkaupasta tullilaitoksen aluehallintoon, joka vastaanottaa ja tarkastaa tiedot. Sieltä tiedot lähetetään Tullihallituksen tilastoyksikköön, joka laatii Suomen virallisen sisä- ja ulkokaupan ulkomaankauppatilaston. Tilastotiedot lähetetään kuukausittain myös EU:n tilastotoimistolle Eurostatille.

Sisäkaupan tilastointi perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen numero 638/2004 jäsenvaltioiden välistä tavarakauppaa koskevasta yhteisön tilastoista ja neuvoston asetuksen (Ety) numero 3330/91 kumoamisesta (EU-sisäkaupan perusasetus). Lisäksi komissio on antanut asetuksen Nro 1982/2004 edellä mainitun perusasetuksen täytäntöönpanosta.

EU-sisäkaupan perusasetuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on huolehdittava järjestelyistä joiden mukaisesti tilastotietojen toimittajat toimittavat Intrastat-tietoja. Näiden tilastotietojen toimittajien tehtävän helpottamiseksi komission (Eurostat) ja jäsenvaltioiden on edistettävä mahdollisuuksia automaattisen tietojen käsittelyn ja sähköisen tiedonsiirron laajempaan käyttöön. Asetuksen 6 artiklassa säädetään tietojen antamisen viitejaksosta, joka on pääsääntöisesti se kalenterikuukausi, jona tavarat lähtevät tai saapuvat. Asetuksen 7 artiklassa luetellaan tietojen toimittamisesta vastaavat osapuolet. Artiklan 3 kohdan mukaan, jos tilastotietojen toimittamisesta vastuussa oleva ei täytä tämän asetuksen mukaisia velvollisuuksia,

jäsenvaltio voi määrätä sille lainsäädäntönsä mukaisia seuraamuksia. Asetuksen 9 artiklassa luetellaan Intrastat-järjestelmässä kerättävät tiedot.

Perusasetuksen 12 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle (Eurostatille) jäsenvaltioiden välistä tavarakauppaa koskevien tilastojen kuukausittaiset tiedot viimeistään a) 40 vuorokauden kuluessa viitekuukauden päättymisestä sekä b) 70 vuorokauden kuluttua viitekuukauden päättymisestä artiklassa lähemmin mainittujen tietojen osalta.

Tullilain 32 §:n mukaan virhemaksua voidaan määrätä vähintään 10 ja enintään 2500 euroa, jos viivästys tai muu virheellisyys koskee muun muassa yhteisön sisäkaupan tilastointia (2 kohta).

Säännöstä muutettiin lailla 1299/2003. Sitä koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa (HE 116/2003) todettiin, että virhemaksu on Suomen tullilainsäädäntöön vanhastaan kuuluva, tullin korotusta täydentävä hallinnollinen seuraamus. Perusteluissa viitataan myös hallintolain 67 §:n säännökseen, jonka mukaan viranomaisen voi tehostaa antamaansa kieltoa tai vaatimusta hallinnollisella seuraamuksella siten kuin siitä erikseen säädetään.

Tullihallituksen tilastoyksikkö laatii vuosittain ulkomaankauppatilastojen aikataulun. Tullin internet-sivuilla on kaikkien saatavilla Intrastat-opas, joka sisältää muun muassa palautusaikataulun. Opas lähetetään myös postitse suuremmille ilmoitusvelvollisille. Tietojen keruun hoitaa Eteläisen tullipiirin Intrastat-palvelupiste, joka myös lähettää muistutuskirjeen niille tietojenantovelvollisille, jotka eivät ole oppaassa kerrottuun määräaikaan mennessä antaneet tilastoilmoitusta. Kirjeessä myönnetään lisäaikaa tiedonantovelvollisille ja kerrotaan tietojen antamista jättämisen seurauksena määrättävä virhemaksulaissa säädetty vähimmäis- ja enimmäismäärä (10–2500 euroa).

Vuoden 2007 Intrastat-oppaan kohdassa 12 on todettu, että tilastotiedot on toimitettava b-makkeella tai konekielisenä ilmoituksena viimeistään seuraavan kuukauden 10. työpäivään mennessä. Opas sisältää tilastoilmoitusten jättöaikataulun tuolta vuodelta. Vastaavansisältöinen teksti sisältyy sekä vuoden 2008 että vuoden 2009 Intrastat-oppaisiin. Vuoden 2007 oppaan 16 kohdassa todetaan, että tietojen ilmoittamatta jättäminen tietystä ajassa viivästyttää tilastojen julkaisemista. Tilastotietojen antamisen laiminlyönnistä on säädetty rangaistusseuraamus. Tässä kohdin oppaassa viitataan EU-asetuksen nro 638/2004 7 artiklaan. Virhemaksu tullilain 32 §:n 2 kohdan nojalla voidaan oppaan mukaan määrätä, mikäli tilastotietoja ei ole toimitettu Intrastat-palvelupisteeseen määräajassa. Virhemaksu määrätään kustakin laiminlyönnistä erikseen. Virhemaksu voidaan määrätä myös, jos tiedot ilmoitetaan toistuvasti virheellisinä.

Vuoden 2008 oppaassa todetaan: "Tilastotietojen antamisen laiminlyönnistä on säädetty rangaistusseuraamus". Tältä osin viitataan edellä mainittuun 7 artiklaan. Vuoden 2009 oppaan 13 kohdassa todetaan tilastotietojen antamisen laiminlyönnistä, että EU:n parlamentin ja neuvoston asetus edellyttää kansallisesti määrättyjä sanktioita tietojen toimittamisen laiminlyönnistä. Tältä osin viitataan tullilain 32 §:n 2 momentin säännökseen.

Tullihallituksen tilastoyksikön tullilylitarkastajan selvityksen mukaan Tullihallitus on antanut ohjeet virhemaksun suuruuden määräytymisestä. Eteläinen tullipiiri määrää ohjeen mukaan ensimmäisestä laiminlyönnistä 100 euron suuruisen virhemaksun ja jos vastaava laiminlyönti toistuu, virhemaksun suuruus kasvaa jokaisella kerralla 100 eurolla ollen enintään 2500 euroa. Selvityksen mukaan kaikkia yrityksiä kohdellaan sekä aikataulujen että virhemaksun määrän osalta yhdenvertaisesti.

Arvioin tullin menettelyä ilmoitusvelvolliselle asetetun määräajan osalta seuraavasti.

Euroopan unionin oikeudessa on siis säännelty jäsenvaltion velvoitteista toimittaa kysymyksessä olevat tilastotiedot komissiolle sekä säädetty ketkä EU:n sisäkauppaa harjoittavat yritykset ja elinkeinonharjoittajat ovat velvollisia toimittamaan näitä tietoja. Sen sijaan kansallisesti säänneltäväksi on jäänyt se, missä määräajassa ilmoitusvelvollisen on ilmoituksensa kansalliselle viranomaiselle jätettävä ja mitkä ovat laiminlyönnin seuraamukset.

Tullilaisissa ei ole säännöstä siitä, missä määräajassa tiedot tulee toimittaa. Tullilain 32 § sääntelee ainoastaan virhemaksun määräämisperustaa siten, että siinä säädetään viivästys ja virheellisyys maksun määräämisen perusteeksi. Lainkohdassa on myös asetettu virhemaksun vähimmäis- ja enimmäismäärät, mutta ei ole säädelty esimerkiksi sitä, miten maksun suuruus määräytyy näissä rajoissa. Laissa ei myöskään ole delegointisäännöstä siitä, että Tullihallitus voisi antaa määräyksiä asiassa. Tullihallituksen tilastoyksikkö määrittää vuosittain julkaisemassaan Intrastat-oppaassa julkaisuajataulun. Määräaika on ollut ainakin vuosina 2007–2009 10 työpäivää.

Tullilaitoksesta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan tullilaitos huolehtii ulkomaankaupan tilastoinnista sekä muusta toimialaansa liittyvästä tilastoinnista ja ulkomaankaupan palvelutoiminnasta sekä suorittaa muut laitokselle soveltuvat tehtävät, jotka sille asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä annetaan.

Arvioitaessa kantelussa tarkoitettua kysymystä eli siitä, onko 10 työpäivän määräaika tietojen toimittamisesta tullille asianmukainen, totean, että selvitykseen sisältyy vuoden 2007 ulkomaankauppatilastojen aikataulu, josta ilmenee ne toimenpiteet, jotka Eteläisessä tullipiirissä ja Tullihallituksen tilastoyksikössä suoritetaan kunkin kuukauden tietojen käsittelyssä.

Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että toiminnassa noudatetaan suhteellisuusperiaatetta. Tämä ilmenee hallintolain 60 §:stä, jossa todetaan, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Myös yhteisöoikeuden oikeusperiaatteisiin kuuluu suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusarvioinnissa on otettava huomioon, onko aika tarpeen päämäärän saavuttamiseksi. (Katso suhteellisuusperiaatteesta komission maatalouteen liittyvän rikkomusseuraamuksen yhteydessä EY:n tuomioistuimen tuomio C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister I, kpl 53–58.)

Katson, että saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että asetettu määräaika ei olisi sinänsä tarpeellinen, jotta Tullihallitus kykenee toimittamaan Euroopan komissiolle säädettyssä määräajassa tarvittavat tilastot, kun otetaan huomioon, että tullin tulee myös ryhtyä toimenpiteisiin määräajassa tiedon toimittamisen laiminlyönneitä ilmoitusvelvollisia vastaan tietojen täydentämiseksi määräajan kuluessa. Asiassa ei myöskään ole osoitettu, että tietojen antaminen 10 työpäivässä, eli käytännössä kahdessa viikossa, ei olisi laskutusteknisestä tai muusta syystä mahdollista.

Sen sijaan asiassa tulee arvioida sitä, minkä luontoinen tullilaisissa säädetty virhemaksu on ja tulisiko sen määräytymisen perusteista säätää täsmällisemmin laissa.

3.2

Virhemaksusta säätäminen

Kuten säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, virhemaksu voidaan määrätä tilastotietojen antamisen laiminlyöntiin liittyvien seikkojen vuoksi. Virhemaksu voidaan lisäksi määrätä myös monesta muusta laiminlyönnistä esimerkiksi tilanteissa, joissa tullin ei katsota olevan aiheellista määrätä tullilain 31 §:ssä säädettyä tullin korotusta. Hallituksen esityksen perustelujen nojalla jää epäselväksi, onko virhemaksu mielletty uhkasakon kaltaiseksi pakkokeinoluontoiseksi maksuksi vai rangaistusluontoiseksi maksuksi.

Maksun rangaistusluontoisuuden tai pakkokeinoluontoisuuden välinen raja voi olla hyvinkin häilyvä. Viimeaikaisessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on erityisesti veronkorotusten osalta määriteltäviä kriteerejä, milloin veronkorotusta on pidettävä rangaistusluontoisena siten, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan rikosoikeushaaran mukaiset oikeusturvan takeet tulevat sovellettavaksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 23.11.2006 antama tuomio Jussila V. Suomi, n:o 73053/01, koski tapausta, jossa verotoimisto oli määrännyt valittajalle 10 prosentin veronkorotuksen kirjanpidon puutteellisuuden johdosta (308 €). Kysymys oli siitä, että hallinto-oikeus ei ollut suostunut valittajan pyyntöön suullisesta käsittelystä ja hylkäsi valituksen kirjallisessa menettelyssä.

Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että EIS 6 artiklan *siviilihaaraa* ei voitu soveltaa veron ja veronkorotuksen määrittämiseen. Ihmisoikeustuomioistuin kuitenkin selvensi oikeuskäytäntöään siten, että Morel-päätöksessä omaksuttuja kriteereitä ei tule soveltaa. Sen sijaan harkinnassa tulee käyttää kolmea niin sanottua *Engel*-kriteeriä, jotka kriteerit EIT oli viimeksi vahvistanut suuren jaoston *Ezeh and Connors* -tapauksessa antamassaan tuomiossa sekä nimenomaan veronkorotusta koskeneessa *Janosevic v. Ruotsi* -tuomiossa. Lopputuloksena ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että EIS 6 artiklan *rikoshaara* tuli sovellettavaksi. Kannanottoaan ihmisoikeustuomioistuin perusteli seuraavasti.

Ensimmäinen Engel-kriteeri on tekoa koskevan *säännöksen luokittelu* kotimaisen oikeuden mukaan rikosoikeuden tai kurinpitosäännösten alaan. Ensimmäinen kriteeri ei kuitenkaan ole ratkaiseva, vaan se antaa vain lähtökohdan harkinnalle. Suurempi merkitys on *teon luonteella*. Lisäksi huomioon tulee ottaa *seuraamuksen ankaruus* ja asianomaiselle henkilölle aiheutuvat riskit. Viimeksi mainitut kriteerit ovat vaihtoehtoisia eivätkä välttämättä kumulatiivisia. Seuraamuksen suhteellinen lievyys ei poista teolta sen luonetta rikoksena. Tämä ei toisaalta estä kumulatiivista tarkastelua silloin, kun kunkin kriteerin erillisen tarkastelun perusteella ei voida tehdä selkeää johtopäätöstä EIS 6 artiklassa tarkoitetun rikossyytteen olemassaolosta.

Verojärjestelmän tehokkuuden säilyttäminen ei ihmisoikeustuomioistuimen kannan mukaan välttämättä edellytä prosessuaalisten takeiden poistamista määrättäessä veroasioissa rangaistusluonteisia seuraamuksia. Tällainen menettely ei vastaisi ihmisoikeussopimuksen henkeä ja tarkoitusta.

Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että suomalaisen lainsäädännön mukaan veronkorotus ei ole rikosluonteinen seuraamus vaan että se kuuluu yhtenä osana fiskaaliseen järjestelmään. Tämä ei kuitenkaan ole ratkaisevaa pohdittaessa menettelyn rikos(prosessi)luonetta. Harkinnassa tärkeämpi tekijä on toinen Engel-kriteeri. Veronkorotuksista *määrätään kaikkiin veronmaksajiin soveltuvalla yleisellä lain säännöksellä*. Veronkorotus ei siten koske vain tietyssä erityisessä asemassa olevia henkilöitä kuten esimerkiksi sellaisia, jotka on merkitty arvonlisäverovelvollisten luetteloon. Jussila-tapauksessa valittajankin vastuu perustui hänen asemaansa verovelvollisena. Se, että hän oli liiketoimintaa harjoittaakseen pyytänyt merkitsemistään arvonlisäverovelvollisten luetteloon, ei vaikuttanut asiaan. Edelleen ihmisoikeustuomiois-

tuin totesi, kuten hallitus oli myöntänytkin, että veronkorotus ei ole korvausta vahingosta vaan että sillä on *rangaistus- tai ehkäisy tarkoitus*. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi jo tällä perusteella selvitetyn, että veronkorotukseen johtava teko on luonteeltaan rikos EIS 6 artiklan mielessä eikä seuraamuksen vähäisyys estä soveltamasta artiklaa (tuomion kohta 38).

Ihmisoikeustuomioistuin erotteli perinteisen kovan ytimen rikosprosessin (hard core of criminal law) menettelyt muista, epätyypillisimmistä rikosprosessin muodoista kuten hallinnollisista sanktioista, vankilan kurinpitorangaistuksista, tulliseuraamuksista, kilpailuoikeudellisista seuraamuksista ja veronkorotuksista. Viimeksi mainituissa ei ole kyse rikosprosessin kovasta ytimestä, ja niillä alueilla EIS 6 artiklan vaatimusten ei katsota olevan välttämättä aina yhtä tiukasti voimassa (tuomion kohta 43).

Mielestäni Jussila -tapauksessakin hahmotellun niin sanotun Engel-kriteeristön perusteella virhemaksua on mahdollista pitää rangaistusluonteisena. Tämä asettaisi suuremmat vaatimukset sille, miten maksusta ja sen määräytymisperusteista tulee säätää laissa, jotta perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja 21 §:n oikeusturvan takeet tulevat soveltuvin osin huomioon otetuksi.

Toisaalta EY-tuomioistuin katsoi esimerkiksi Käserei Champignon Hofmeister I -tapauksessa, että maatalouden vientitukihakemuksen virheellisyydestä määrättävät seuraamukset olivat luonteeltaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi päätettyjä toimenpiteitä. Seuraamus on erityinen hallinnollinen keino, joka kuuluu tukijärjestelmään sen erottamattomana osana, jonka tarkoituksena on varmistaa yhteisön julkisten varojen moitteeton varainhoito. Näin ollen EY-tuomioistuin katsoi, ettei seuraamus ollut luonteeltaan rikosoikeudellinen.

Mielestäni edellä esitetyn valossa virhemaksun luonne joko pakkokeinoluonteisena hallinnollisena seuraamuksena tai rangaistusluonteisena maksuna jää tulkinnanvaraiseksi.

Toisaalta vaikka kysymys olisi hallinnollisesta seuraamuksesta, ei siitä seuraa, etteikö sitä koskevalle sääntelylle tulisi asettaa hallinnon lainalaisuusperiaatteesta ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä johtuvia vaatimuksia säännösten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Edellä mainitussa EY-tuomioistuimen ratkaisussa on todettu, että yksityiset oikeussubjektit eivät jää ilman oikeussuojaa sen johdosta, että kysymys ei ollut rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Yhteisön tuomioistuin on todennut tältä osin, että seuraamus, myös muu kuin rikosoikeudellinen, voidaan määrätä vain siinä tapauksessa, että sillä on selvä ja yksiselitteinen oikeudellinen perusta ja sen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista (kohta 52).

Tullilaisissa ei ole asetettu määräaika tietojenannolle. Lain säännös virhemaksun suuruudesta on erittäin väljä ja suuruuden määräytymisperusteista ei ole säädetty mitään. Lakiin ei sisälly myöskään delegointisäännöstä niistä.

Edellä esitetyn perusteella katson, että tullilaisissa tulisi säätää yhteisön sisäkaupan tilastotietojen toimittamisen määräajasta ja virhemaksun suuruuden määräytymisperusteista.

Saatan tämän käsitykseni valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia toimenpiteitä varten. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan 31.12.2009 mennessä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin tämä päätös on antanut aihetta. Lähetän tämän päätöksen myös Tullihallitukselle tiedoksi.