

15.2.2011

Dnro 3845/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

VASTASELITYKSEN MÄÄRÄAIKA AUTOVEROTUKSEN OIKAISUSSA

1

KANTELU

Kantelija arvostelee Eteläisen tullipiirin tullitarkastaja A:n menettelyä autoveron muutoksenhakuasiassa. Kantelija kummeksuu sitä, että vaikka autoveron muutoksenhaut olivat tullissa kestäneet huomattavan pitkään, tullitarkastaja A oli hänen valitusasiassaan pyytänyt 9.9.2009 päivätyllä kirjeellä häneltä vastaselitystä 18.9.2009 mennessä. Lomamatkansa vuoksi hän oli löytänyt kirjeen asunnostaan vasta 25.9.2009, jolloin hän ei voinut enää käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi asiassa. Kantelijan mukaan "Tulli tuntuu pitävän pilkkanaan näitä hallinnollisia prosesseja asettamalla toimenpiteelle niin lyhyen määräajan, että niihin reagointi on käytännössä mahdotonta".

2

SELVITYS

Kirjoituksen johdosta on tänne hankittu tulliyli tarkastaja A:n ja Eteläisen tullipiirin selvitys sekä Tullihallituksen lausunto. Ne oheistetaan tähän päätökseen kantelijalle tiedoksi.

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat

Eteläisen tullipiirin selvityksen mukaan kantelija oli muun muassa valittanut Helsingin tullin 19.11.2004 tekemästä autoveronpalautuspäätöksestä nro A2004-11-309-892-002 Eteläiseen tullipiiriin 29.11.2007 saapuneella kirjeellä. Helsingin hallinto-oikeus oli puolestaan 1.2.2008 hylännyt kantelijan valituksen, joka oli koskenut alkuperäistä autoveropäätöstä, joka oli annettu 11.5.2000. Eteläinen tullipiiri oli kantelijan toimittaman uuden valituksen johdosta pyytänyt asiakirjat takaisin tullipiiriin Helsingin hallinto-oikeudelta. EY-tuomioistuimen annettua 19.3.2009 ratkaisun asiassa komissio vastaan Suomi (C-10/08) tullipiirin oikaisuyksikön tullitarkastaja oli laatinut 10.6.2009 esityksen muutospäätökseksi ja sen perustelut sekä siirtänyt ne oikaisuyksikön lakimiehelle hyväksymistä varten. Esitys oli koskenut autoverosta kannetun arvonlisäveron palauttamista kantelijalle EY-tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti. Kesäloma-ajan vuoksi sekä vähentyneistä työntekijäresursseista sekä samaan aikaan vireillä olleiden vastaavien asioiden määrästä johtuen hyväksytyt muutospäätösesitys oli lähetetty kuulemiskirjeen kanssa kantelijalle 9.9.2009. Kantelijaa oli pyydetty toimittamaan vastineensa 18.9.2009 mennessä. Päätös asiassa annettiin 23.9.2009.

Muut kantelijan asiaa koskeneeseen kahteen valitukseen ja yhteen oikaisupyyntöön liittyvät tapahtumatiedot ilmenevät Eteläisen tullipiirin selvityksen liitteestä.

Eteläisen tullipiirin selvityksessä todetaan, että vastaselityksille varattiin pääsääntöisesti aikaa postitamispäivän lisäksi 14 vuorokautta. Muun muassa kesälomakautena on pyritty antamaan kuitenkin pidempi määräaika jopa 30 vuorokautta. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä aina pidentää ja tällaisiin pyyntöihin on saadun selvityksen mukaan tullipiirissä myös poikkeuksetta suostuttu.

Tullihallitus oli edellyttänyt, että Eteläisessä tullipiirissä vireillä olleet muutoksenhakuasiat tuli käsitellä vuoden 2009 kesäkuun loppuun mennessä. Tuosta tavoitteesta jouduttiin kuitenkin hieman joustamaan ja Tullihallituksen tullipiirille antama uusi määräaika oli vuoden 2009 syyskuun loppu. Johtuen vireillä olleiden muutoksenhakujen suuresta määrästä, lainsäädäntömuutosten ja EY-tuomioistuimen ratkaisun työllistävästä vaikutuksesta ja Tullihallituksen antamasta tiukasta käsittelytavoitteesta, Eteläinen tullipiiri oli ollut pakotettu lyhentämään kuulemisaikoja. Se oli saanut lyhentämiselle Tullihallituksen hyväksynnän. Kuulemiselle varattua aikaa oli jouduttu lyhentämään, jotta Tullihallituksen asettama käsittelytavoite kyettiin saavuttamaan.

Vielä Eteläinen tullipiiri vetoaa siihen, että kantelija oli samassa autoverotusta koskevassa asiassa valittanut kahdesti, vaatinut kerran oikaisua ja hänelle oli Eteläisen tullipiirin toimesta varattu kahdesti tilaisuus tulla kuulluksi. Kantelijan tullipiirille toimittamat valitukset sekä oikaisupyyntö oli kaikki huomioitu ja tullipiiri oli ottanut niihin kantaa omissa lausunnoissaan sekä autoverotusta koskevissa päätöksissään. Alkuperäisen autoveropäätöksen jälkeen tehdyt kaksi oikaisupäätöstä olivat tulleet kantelijan hyväksi (veroa oli palautettu) eikä autoverotusta ole kummallakaan päätöksellä oikaistu hänen vahingokseen. Kaikkiin kantelijan esittämiin vaatimuksiin ei ole kuitenkaan voitu suostua eli verotusarvon alentamisvaatimuksen osalta kantelijan vaatimus oli hylätty.

Tullitarkastaja A:n selvityksen mukaan oikaisupyyntöön osalta oli tavoitteena, että se olisi ratkaistuna ja 30.6.2009, mutta ruuhkautuneen oikaisukäsittelyn vuoksi oli saatu jatkoaikaa syyskuun loppuun. Tässä tapauksessa, jos vastineaikaa olisi sovellettu normaalisti, ei tavoitteeseen olisi päästy.

Tullihallituksen autoverotusyksikön lausunnon mukaan Tullihallitus oli ohjeistanut vuonna 2008 tullipiirejä varaamaan vastaselityksen antamiselle pääsääntöisesti kuukauden määräajan. Käytännössä tullipiirit olivat varanneet vastaselityksen antamiselle 14–30 päivää vastaselityspyynnön päiväyksestä.

Tullihallituksen lausunnon mukaan vuonna 2009 tullipiirit ryhtyivät Tullihallituksen suostumuksella yleisesti käyttämään 14 päivän määräaikaa yksinkertaisissa oikaisu tapauksissa, joihin ei liittynyt vaikeita oikeudellisia tai näytöllisiä ongelmia. Tullipiireiltä saadun palautteen mukaan samanlaisina toistuviin ja useimmiten valmiin mallipohjan mukaan tehtyihin oikaisuvaatimuksiin annettiin vastaselityksiä erittäin harvoin ja yleensä vastaselityksissä lähinnä toistettiin alkuperäisiä vaatimuksia. Yleisesti 14 päivän määräaika voidaan pitää riittävänä myös siitä syystä, että tullipiirit poikkeuksetta pidentävät vastaselitykselle varattua aikaa muutoksenhakijan pyynnöstä ja ottavat muutenkin huomioon kaiken selvityksen, jonka muutoksenhakija toimitti asian käsitteijälle ennen oikaisupäätöksen vahvistamista. Oikaisupäätökseen voi hakea myös muutosta valittamalla. Lopullisia oikeudenmenetyksiä autoverotusta koskevassa muutoksenhaussa ei siten Tullihallituksen käsityksen mukaan tapahdu sen johdosta, että muutoksenhakijalla ei olisi oikaisu vaiheessa mahdollisuutta esittää haluamaansa selvitystä asiassa. Tulostavoitteen määräajan 30.6.2009 lähestyessä keväällä 2009 tullipiireistä tiedusteltiin mahdollisuutta käyttää myös lyhyempää kuin 14 päivän määräaikaa vastaselityksen antamiselle. Autoverotusyksiköstä annettiin yleisluontoista ohjausta asiassa sähköpostitse 6.5.2009. Viestissä mahdollistettiin tietyissä rajatuissa oikaisu tapauksissa myös normaalia lyhyempänä pidettävät määräajat vastaselityksen antamiseen. Autoverotusyksikkö ei tuntematta kantelijan oikaisuvaatimusta ja sen

käsittelyä ottanut kantaa vastaselitystä varten varatun ajan pituuden asianmukaisuuteen.

Tullihallituksen lausuntoon on liitetty tullilylitarkastaja B:n 6.5.2009 tullipiirien vastuuhenkilöille lähettä-
mä sähköpostiviesti, jossa todetaan seuraavaa:

Piireissä on käytössä oikaisujen ruuhkanpurun aikana yleisimmin kahden viikon kuulemisaika vastaselityksen antamiseen. Kuulemisajasta ei ole säädetty laissa ja tullipiirit voivatkin harkintansa mukaan yksittäistapauksissa päättää tarpeellisen kuulemisajan pituudesta. Kuulemisajan tulee kuitenkin olla niin pitkä, että yksittäisissä tapauksissa vastaselityksen antaminen on mahdollista. Mikäli tullipiirit käyttävät normaalina pidettävää lyhyempää, esimerkiksi viikon kuulemisaikaa, sen käyttö tulisi harkita aina tapauskohtaisesti. Normaalina lyhyempi kuulemisaika voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteissa, joissa yksinkertaisessa asiassa oikaisuvaatimukseen on käytännössä suostuttu, eikä vastinetta ole odotettu. Kuultavaksi lähetettäessä saatekirjeisiin tulisi aina liittää maininta myös siitä, että kuulemisaikaa voidaan käsitteilyjälle esitetystä pyynnöstä tarvittaessa pidentää.

3.2

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetään, että 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 ratkaistavaksi. Lain 21 §:n 2 momentissa todetaan muun ohessa, että hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Autoverolain (1482/1994) 69 §:n (267/2008) 1 momentin mukaisesti veroviranomaisen veron määräämistä tai palauttamista koskevan päätöksen haetaan muutosta päätöksen tehneeltä viranomaiselta kirjallisella oikaisuvaatimuksella, jollei asiaa ole valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu. Pykälän 5 momentin mukaan viranomaisen on varattava verovelvollisen oikaisuvaatimuksesta tulliasiamiehelle tai veronsaajien oikeudenvallontayksikölle ja tulliasiamiehen tai yksikön oikaisuvaatimuksesta verovelvolliselle tilaisuus vastineen antamiseen sekä oikaisuvaatimuksen tekijälle tarvittaessa myös tilaisuus vastaselityksen antamiseen. Asia voidaan ratkaista asianosaisia kuulematta siten kuin hallintolain 34 §:n 2 momentissa säädetään. Autoverolain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 160/2007 vp, s. 8) on todettu, että oikaisuvaatimuksen käsittelyssä tulisivat noudatettavaksi hallintolain säännökset.

Hallintolain (434/2003) 33 §:n 1 momentin mukaan asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Pykälän 2 momentin mukaan asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi. Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) 33 §:n kohdalla on todettu, että asetettavalla määräajalla pyritään edistämään hallinnon tehokkuutta ja sopeuttamaan asian käsittelyä. Esityksen mukaan määräajan pituus jätettäisiin nykyiseen tapaan viranomaisen harkintaan. Asetettavan määräajan riittävyttä tulisi harkita yhtäältä suhteessa pyydetyn selvityksen laajuuteen ja sisältöön sekä toisaalta suhteessa asian käsittelylle varattuun aikaan. Harkinnassa tulisi ottaa huomioon muun ohella selvityksen antajan tosiasialliset mahdollisuudet hankkia selvityksen kohteena olevat tiedot.

3.3

Arviointi

Oikeus tulla kuulluksi kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin. Se kuuluu myös EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa perusoikeudeksi määritellyn hyvän hallinnon keskeisiin tekijöihin ja näillä hyvän hallinnon takeilla on merkitystä erityisesti EU-oikeudellisesti relevantissa hallintotoiminnassa, kuten tässä tapauksessa, jossa EU-tuomioistuimen antamalla ennakkoratkaisuilla ja muilla tuomioilla on merkittävä vaikutus autovero-oikaisujen ja valitusten käsittelyyn.

Tässä tapauksessa oikaisun hakijalle eli kantelijalle oli varattu tilaisuus lausua päätösesityksestä. Määräaika oli asetettu siten, että se päättyi yhdeksäntenä päivänä päätöspäivän jälkeen. Asiassa ei ole saatu selvitystä siitä, milloin kantelija on saanut tiedon kuulemiskirjeestä, mutta hallintolain tiedoksiantoa koskevien säädösten mukaisesti vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä (hallintolain 59 §:n 2 momentti).

Saadun selvityksen mukaan määräajan lyhentäminen normaalista 14–30 päivän määräajasta on perustunut Tullihallituksen ohjeeseen. Tullihallituksen ohje, joka on epävirallisessa sähköpostiviestissä toimitettu tullipiirien tietoon, on sisältänyt suosituksen määräajan soveltamisesta vain poikkeuksellisessa tilanteessa eli esimerkinomaisesti silloin, kun oli kysymys yksinkertaisesta asiasta ja oikaisuvaatimukseen oli käytännössä suostuttu eikä vastinetta ollut odotettavissa.

Tarve varsin lyhyeen vastineaikaan oli perustunut tullin tulostavoitteisiin, joiden mukaisesti ruuhkautuneet autoverotuksen oikaisu- ja muutoksenhakuasiat tuli ratkaista 30.6.2009 mennessä, ja kun tämä tavoite ei täysin toteutunut, sittemmin 30.9.2009 mennessä. Tullihallituksesta annettiin ohje, jossa vain varsin rajatuissa ja lähinnä riidattomissa tapauksissa ohjeistettiin mahdollisuudesta käyttää alle 14 päivän vastaselitysaikaa. Eteläisen tullipiirin tullitarkastajan ja tullipiirin selvitys mielestäni pikemminkin osoittaa, että tullipiirissä oli tulostavoitteen saavuttamiseksi muutoinkin kuin vain poikkeuksellisesti sovellettu alle 14 päivän vastaselitysaikaa vastaavanlaisessa tilanteessa.

Mielestäni keskeisiin hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvan kuulemisperiaatteen kannalta sellainen määräaika, jonka noudattaminen käytännössä vaikeuttaa asianosaisen mahdollisuutta perehtyä päätösesitykseen ja muihin asiakirjoihin ja vaikeuttaa oman mielipiteen muodostamista selvityksestä sekä vasta-argumenttien ja mahdollisen lisäselvityksen esittämistä, ei ole hyväksyttävä.

Määräajan asettamisessa on siis punnittava perusoikeuksia keskenään. Hyvään hallintoon kuuluu asioiden viivytyksetön käsittely. Vastapainona on oikeusturvaan kuuluva oikeus tulla kuulluksi. Mielestäni tässä punninnassa on arvioitava määräajan vaikutuksia yksilön oikeusturvan toteutumiseen. Pelkällä tulostavoitteen toteutumisella ei voida perustella määräaikaa, joka ei täytä edellä esitettyjä vähimmäisvaatimuksia. Mielestäni olisi ollut tullipiirin harkintavallan puitteissa mahdollista varata 14 päivää vastaselityksen antamiseen, kuten normaalisti oli ollut käytäntönä.

Tullipiiri on selvityksessään vedonnut siihen, että asianosaisella on halutessaan ollut mahdollisuus saada pidennystä määräaikaan. Kuulemiskirje ei kuitenkaan sisältänyt tietoa tästä mahdollisuudesta. Mielestäni ei voida edellyttää, että kantelija tietää tästä mahdollisuudesta ilman erillistä mainintaa. Lisäksi Tullihallituksen ohjeistuksessa tullipiireille on nimenomaisesti kehoitettu liittämään tämä opastus mahdollisuudesta kuulemisajan pidentämiseen. Tämä osaltaan vaikuttaa arvioon määräajan pituuden lainmukaisuudesta.

Määräajasta ei nimenomaisesti ole säädetty autoverolaissa tai hallintolaissa. Kun otetaan huomioon, että kysymys on keskeisestä perustuslain 21 §:ssä turvatuista hallinnon oikeusturvaperiaatteesta katson, että kuulemiselle varattu määräaika on tässä asiassa ollut lainvastainen.

Määräajan pidentämismahdollisuuden ilmoittamisesta ei ole nimenomaisesti säädetty hallintolain 33 §:n 2 momentissa. Hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen kannalta olisi kuitenkin perusteltua vastaselitystä pyydetessä aina ilmoittaa, milloin määräajan pidentäminen pyynnöstä on mahdollista.

Saatan nämä käsitykseni Eteläisen tullipiirin ja tullitarkastaja A:n tietoon.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä myös Tullihallitukselle tiedoksi.