

27.2.2008

Dnro 4135/4/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

TULLIVIRKAILIJAN KIELENKÄYTTÖ ASIAKASPALVELUTILANTEESSA

1 KANTELU

Kantelija arvostelee Eteläisen tullipiirin autotullissa 28.8.2006 asioidessaan saamaansa asiakaspalvelua.

Kantelija asioi tullissa selvittääkseen moottoripyöränsä tullaamista muuttoajoneuvona hänen palattuaan Etelä-Afrikasta. Tullitarkastaja A ilmoitti hänelle, ettei ajoneuvoa voi tullata muuttoajoneuvoksi, ellei hän muuta Suomeen asumaan "noin kuudeksi kuukaudeksi". Tätä sääntöä ei virkailijan mukaan ollut tullin kirjallisessa yleisohjeessa.

Kantelija arvostelee myös tulliylitarkastaja B:n menettelyä asiakaspalvelutilanteessa. Kantelun mukaan B totesi "minähän en teitä veronkierrossa auta". B oli kantelijan mukaan muutoinkin töykeä, eikä antanut mitään tietoa mahdollisista jatkomenettelytavoista. Kantelija tiedustelee, onko B:n käytös ollut lain- ja asianmukaista sekä onko autoverolain tulkinta oikea ja siitä tiedottaminen riittävää.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeet

Autoverolain 25 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan *maahan muuttavan* henkilön muuton yhteydessä tuoman yhden yksityistalouteen kuuluvan verollisen ajoneuvon veroa alennetaan enintään 13 450 e urolla muun ohella edellytyksellä, että muuttaja on välittömästi ennen muuttoaan ollut ulkomailla yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan.

Arvonlisäverolain 94 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan verotonta on muun ohella yhteisön tullittomuusjärjestelmän luomisesta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 918/83 (tullittomuusasetus) 2-10 artiklan perusteella tullittomat tavarat.

Tullittomuusasetuksen 2 artiklan mukaan jollei 3-10 artiklan säännöksistä muuta johdu, tuontitullittomuus myönnetään *vakituisen asuinpaikkansa* yhteisön tuontialueelle muuttavien luonnollisten henkilöiden tuomalle henkilökohtaiselle omaisuudelle.

Autoverolain 37 §:n mukaan ennen kuin ajoneuvo merkitään rekisteriin Suomessa tai otetaan täällä käyttöön, verovelvollisen tulee tehdä veroviranomaiselle ilmoitus (autoveroilmoitus). Ilmoitukseen tulee sisältyä ajoneuvon verotusarvon määrittämistä varten tiedot ajoneuvosta verovelvolliselle aiheutuneista hankintakustannuksista, ajoneuvon varusteista, ajoneuvon yksilöinnistä sekä muista verotukseen vaikuttavista seikoista. Lain 38 §:n mukaisesti verovelvollisen tehtyä autoveroilmoituksen, veroviranomainen toimittaa verotuksen siten kuin autoverolaissa säädetään. Lain 43 §:n nojalla muu kuin rekisteröity verovelvollinen, joka on antanut ajoneuvosta autoveroilmoituksen, voi peruuttaa ilmoituksen ennen kuin ajoneuvo on merkitty ensi kertaa rekisteriin Suomessa tai otettu täällä käyttöön. Jos verotus on jo toimitettu, se peruutetaan ilmoituksen johdosta, jos veroa ei ole vielä maksettu.

Autoverolain 67 §:n 1 momentin mukaan Tullihallitus voi, jos asia on hakijalle erityisen tärkeä, antaa hakemuksesta ennakkoratkaisun siitä, miten tätä lakia sovelletaan hakijan ajoneuvon verotukseen. Ennakkoratkaisua ei kuitenkaan anneta verotusarvosta.

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.

3.2

Arviointi

Neuvonnan sisältö

Saadun selvityksen mukaan tässä asiassa on ollut kysymys asiakaspalvelutilanteesta, josta kantelija on saapunut Eteläisen tullipiirin autoveroyksikköön selvittääkseen moottoripyöränsä tullaamista muuttoajoneuvona hänen palattuaan Etelä-Afrikasta. Kantelijan tässä yhteydessä tullivirkailijalle esittämien tietojen perusteella tämä on arvioinut, että ajoneuvoa ei voinut käsitellä tullauksessa ja tuontiverotuksessa muuttoajoneuvona siten kuin autoverolaissa, arvonlisäverolaissa ja tullittomuusasetuksessa säädetään. Koska tässä yhteydessä kantelija ei ole jättänyt tullille autoveroilmoitusta eikä asia ole tullut vireille viranomaisessa, on asiassa käytyä keskustelua arvioitava neuvontaa koskevien säännösten valossa.

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 oikeuksiansa 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.

Neuvontavelvollisuus ei ulotu asian käsittelyn sisältöön niin pitkälle, että viranomaisen pitäisi selvittää asiakkaan kannalta optimaalinen vaihtoehto tai esimerkiksi laskea tälle useista mahdollisista vaihtoehdoista taloudellisesti edullisin ja vähiten rajoittava ratkaisu. Muutenkaan neuvonta ei voi sisältää vastaavanlaisia taktisia tai asianajollisia ohjeita (kts. Olli Mäenpää; Hallintolaki ja hyvän hallinnon ta-keet, s.176).

Eteläisen tullipiirin ja tulliyli tarkastaja B:n selvityksen mukaan tullitarkastaja A ja B olivat selvittäneet kantelijalle suullisesti, ettei moottoripyörää voitu pitää muuttoajoneuvona, koska hänen oleskelunsa Suomessa tulisi olemaan lyhytaikaista. Perusteluna tulkinnalle oli viitattu ns. kuuden kuukauden sääntöön. Kantelijalle oli B:n mukaan selvitetty, että se oli jo pitempään noudatettu verotuskäytännön tulkin-taa helpottava ohje. Lisäksi B kertoi kantelijalle, ettei tämän ilmoittaman Suomessa oleskelun lyhyy-den vuoksi edes sääntöä tarvinnut soveltaa. B kertoi vielä, että hän oli tiedustellut kantelijalta, oliko tälle selvitetty toimintavaihtoehdot, kun ajoneuvoa ei voisi tullauksessa ja verotuksessa käsitellä muut-toajoneuvona. A oli tuolloin kertonut ilmoittaneensa vaihtoehdot. Tällöin kantelija oli tiedustellut vielä muista vaihtoehdoista eli, missä tapauksessa hänen Suomessa oloaikansa täyttäisi muuttoajoneu-vokohtelun edellytykset. Tältä osin hänelle kieltäydyttiin antamasta neuvontaa.

Kantelija on vastineessaan kiistänyt, että hänelle olisi kerrottu tyhjentävästi ja selkeästi kaikki ne vaihtoehdot, jotka hänellä oli käytettävissään. Erityisesti kantelija toteaa, ettei hänelle asiakaspalvelutilan-teessa kerrottu mahdollisuudesta hakea Tullihallitukselta ennakkoratkaisua. Hän sai kertomuksensa mukaan tiedon asiasta otettuaan yhteyttä autotullauksen esimieheen. Kantelija kertoo myös, että hän oli perehtynyt tullin asiakastiedotteeseen nro 2: Muuttotavaroiden ja muuttoajoneuvon tuonti Suo-meen. Ennakkoratkaisun pyytämisestä kerrotaan esitteen sivuilla 9 ja 15. Hän olikin pyytänyt ennak-kopäättöstä Tullihallitukselta, joka oli päätöksellään 19.10.2006 katsonut, että kantelija oli ollut ennak-koratkaisupäätöksessä kuvatuissa olosuhteissa autoverolain 25 §:ssä tarkoitettu maahan muuttava henkilö ja että hänen vakituinen asuinpaikkansa oli siirtynyt Suomeen sillä tavoin, että ajoneuvon ar-vonlisäverottomalle tuonnille asetettu edellytys oli täyttynyt.

Asiakaspalvelutilanteessa tullivirkailijat ovat esittäneet suullisen arvion siitä, ettei ajoneuvoa voi tulla-uksessa ja verotuksessa kohdella muuttoajoneuvona. Siitä, miten arvion perusteita on asiakkaalle selvitetty – tai keskustelun täsmällisestä kulusta ylipäätään – ei ole saatavissa luotettavaa selvitystä. Selvityksen valossa näyttää kuitenkin siltä, että asiakkaalle oli korostettu ns. kuuden kuukauden säännön merkitystä tavalla, joka on hänessä voinut perustellusti herättää epätietoisuutta.

Tällä säännöllä viitattiin tulliyli tarkastajan selvityksen mukaan 2000-luvun alkupuolella lähinnä Helsin-gin autoverotusneuvonnassa sovellettuun suuntaa antavaan tulkintalinjaan siitä, kuinka kauan maahan muuttavan henkilön olisi oleskeltava Suomessa muuton jälkeen, jotta muuttotapahtuma voidaan kat-soa pysyväksi.

Johtoa ajanjakson pituudelle voidaan hakea, kuten tulliasiamies on kantelijan ennakkoratkaisusta tekemässään valituskirjelmässä todennut, autoverolain 33 §:n säännöksestä. Säännös liittyy auton väliaikaiseen verottomaan käyttöön ja siinä henkilön vakinainen asuinpaikka määritellään paikaksi, jossa henkilö asuu kalenterivuotena vähintään 185 päivää a rvioituna hänen tähän paikkaan liittyvien siteidensä perusteella.

Kysymys autoverolain 25 §:n ja tullittomuusasetuksen 2 artiklan "maahan muuttavan henkilön" ja "va-kituisen asuinpaikan" käsitteistä vaatii kuitenkin henkilön olosuhteiden ja muuttajan suunnitelmien kokonaisvaltaista arviointia, kuten muun muassa Helsingin hallinto-oikeuden kantelijan e nnakkopää-töstä koskevassa asiassa 4.5.2007 antamasta päätöksestä ilmenee. Näin ollen suullisessa neuvon-

tatilanteessa näiden perusteiden huolellinen arviointi – perusteiden selkeästä ja yksityiskohtaisesta esittämisestä puhumattakaan – voi olla vaikeaa. Tällöin sisäisiä ratkaisukäytännön yhtenäisyyden tavoittelemiseksi luotuja "peukalosääntöjä" ei tule esittää asiakkaalle liian yksioikoisina tulkintaperusteina. Toisaalta kantelijalle oli asiakaspalvelutilanteessa korostettu, että oleskelun lyhyt kesto Suomessa sinänsä ei täyttänyt niitä kriteereitä, joilla lainkohdan sanamuotoa "muuttaa maahan" on oikeus- ja verotuskäytännössä tulkittu. Muutolla on tarkoitettu tilannetta, jossa henkilö on muuttanut Suomeen pysyvästi (ks. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 4/2001 vp s.2 hallituksen esityksestä 197/2000 vp).

Neuvontatilanteessa korostuukin menettelyvaihtoehtojen täsmällisen esittämisen tarve. Asianosaisella tulee jo perustuslain 21 §:n oikeusturvan takeiden mukaisesti olla mahdollisuus saada asiasta kirjallinen, valituskelpoinen päätös.

Jos kantelija olisi tuolloin jättänyt autoveroilmoituksen, olisi kysymys muuttoauton asemasta tullut ratkaistavaksi ja hän olisi saanut aikanaan veron määrästä tullipiirin valituskelpoisen päätöksen. Asiakkaan kannalta on tässä tilanteessa ollut kuitenkin tärkeää saada tieto ennakkoratkaisumenettelystä, jotta hän on ennen autoveroilmoituksen jättämistä voinut varmistua ajoneuvonsa verotus- ja tullauskohtelusta ennen sen siirtämistä vapaavarastosta.

Asianosaisten kertomukset poikkeavat toisistaan siltä osin kuin neuvonnassa oli kysymys kaikkien vaihtoehtojen, siis myös ennakkoratkaisumenettelyvaihtoehdon, selvittämisestä kantelijalle. Suullisten kertomusten tueksi ei ilmeisesti ole enää saatavissa sellaista lisäselvitystä, jonka perusteella yksiselitteisesti voitaisiin todeta neuvonta tältä osin virheelliseksi. Lisäksi on otettava huomioon, että kantelija on kertonut olleensa tietoinen tullin ao. asiakastiedotteen sisällöstä, jossa ennakkoratkaisumenettelystä selkeästi kerrotaan. Hän on myös myöhemmin puhelimitse asiaa tiedusteltuaan saanut tulliyli-tarkastajalta tiedon menettelystä. Katson jääneen osoittamatta, että tullivirkamiehet olisivat antaneet siten puutteellista tai virheellistä neuvontaa, että menettely olisi hallintolain tai hyvän hallinnon palveluperiaatteen vastaista.

Kantelijalle ei myöskään ryhdytty esittämään arviota toimintamallista, joka takaisi hänelle verotuksellisesti edullisimman vaihtoehdon. Tällainen neuvonta ei kuulu hallintolain 8 §:n mukaiseen menettelytapaneuvontaan eikä palveluperiaatteen noudattamisesta seuraa myöskään velvollisuutta tämäntyyppiseen verotuksen kannalta optimaalisen vaihtoehdon etsintään. Näin ollen neuvonnan sisältö ei tältä osin ole ollut virheellistä.

B:n käytös

Kantelijan mukaan B:n käytös oli epäasianmukaista: B oli sanonut hänen tiedusteluunsa menettelyvaihtoehtoista, että " minähän en teitä veronkierrossa auta ". B on myöntänyt sanoneensa " verojen kiertämisessä en voi auttaa".

Asianosaisten kertomukset neuvontatilanteen kulusta poikkeavat siten toisistaan, että niiden perusteella jää mielestäni osoittamatta, että B:n käytös olisi ollut kantelijan väittämällä tavalla yleisesti ottaen tönkeyttä tai epäasianmukaista.

Mitä tulee viittaukseen veronkiertämisestä, tulee muistaa, että veronkiertäminen on veron torjunnan laitton muoto, toisin kuin esimerkiksi verosuunnittelu (ks. Matti Myrsky – Esko Linnakangas: Verotusmenettely ja muutoksenhaku, 2007, s. 153–156). Näin ollen viittaus asiakkaan tämänsuuntaisiin aikomuksiin on neuvontatilanteessa epäasianmukaista kielenkäyttöä ja siten hallintolain 9 §:n 1 momentin viranomaisen asiallisen kielenkäytön vaatimuksen vastaista.

Saatan tämän käsitykseni B:n tietoon ja myös Eteläisen tullipiirin tietoon asiakaspalvelukoulutuksessa huomioon otettavaksi.

Kirjalliset ohjeet

Kantelijan mielestä muuttoautokohtelua koskevat kirjalliset tullin asiakastiedotteet eivät olleet riittävän täsmällisiä muuttoautokohtelun arviointia varten.

Tullin asiakastiedotteessa nro 8: Muuttotavaroiden ja muuttoajoneuvojen tuonti Suomeen, tammikuulta 2006 todetaan kohdassa "Kuka on maahanmuuttaja" sivulla 4:

Maahanmuuttaja on henkilö, joka muuttaa ulkomailta Suomeen ja asettuu asumaan tänne. Henkilö joka saapuu Suomeen väliaikaisesti esimerkiksi turistina, opiskelijana tai tilapäistä työsuhdetta varten, ja jonka vakituinen asuinpaikka on ulkomailla, ei siten ole maahanmuuttaja.

Henkilö saattaa kuitenkin asettua asumaan ja muuttaa Suomeen vähitellen (ns. asteittainen muutto), jolloin Suomessa oleskelu on aluksi väliaikaista ja lopullinen muutto tapahtuu vasta myöhemmin. Myös tällaisella henkilöllä on tietyin edellytyksin oikeus tuoda Suomeen ajoneuvo autoverolain mukaisena muuttoajoneuvona.

Maahanmuuttajien elämäntilanteet ja olosuhteet vaihtelevat suuresti, joten mitään joka tilanteeseen soveltuvaa yleisohjetta on vaikea, jollei mahdoton antaa. Verotus- ja oikeuskäytännössä muotoutuu ratkaisulinja, jota sovelletaan yksilöllisesti kuhunkin tapaukseen päätöksentekotilanteessa. Mielestäni tullin ohjeet kysymyksessä olevan käsitteen tulkinnasta ovat riittävät.