

8.3.2001

73/4/99

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Länsisyrjä

AUTOVEROPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN

1

KANTELU

A arvostelee 12.1.1999 eduskunnan oikeusasiamiehelle toimittamassaan kantelukirjoituksessa Joensuun tullikamarin tekemää autoveropäätöstä perustelujen puuttumisesta.

2

SELVITYS

3

RATKAISU

3.1

Autoveropäätös

Joensuun tullikamari antoi 4.8.1998 päätöksen, jolla A:n muutto-autona maahantuomasta Mercedes-Benz (124) 250 TD -merkkisestä autosta määrättiin suoritettavaksi 7 991 markkaa autoveroa ja 1 758 markkaa arvonlisäveroa eli yhteensä 9 749 markkaa. Päätöslomakkeen kohtaan 25 "Myyjän nimi" on merkitty "KÄYTETTY MB E220 CDI TURBODIESELI", ja kohtaan 27 "OVH:TA". Auton verotusarvoa 166 050 markkaa on laskelman mukaa alennettu 45,50 prosentilla ikävähennyksenä ja lisäksi 80 000 markalla muuttoautovähennyksenä. Päätöksen kohdassa 40 on selvitetty autoverolain 27 §:n 1 momentin sisältöä säännöstä kuitenkin yksilöimättä.

A valitti päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle sillä perusteella, että tulli oli vahvistaessaan auton verotusarvon verrannut autoa huomattavasti kalliimpaan E-mallin autoon. A:n tuomaa autoa ei enää valmistettu. Oikeampi vertailuauto olisi A:n mukaan ollut Mercedes-Benz C-250 TD. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksensa 25.5.2000 antamallaan päätöksellä.

3.2

Oikeudellinen arviointi

3.2.1

Oikeusohjeet

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin, aikaisemmin hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin, mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Säännöksen 2 momentissa luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon tärkeimmät takeet: käsittelyn

julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perustelemisesta ja oikeus hakea muutosta. Ne tulee säännöksen mukaan turvata lailla.

Hallintomenettelylain (598/82) 24 §:n mukaan päätös on 2 momentissa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta perusteltava ilmoittamalla sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä säännökset ja määräykset.

3.2.2

Kannanotto

Yleistä perustelemisvelvollisuudesta ja perustelujen sisällöstä

Perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluva oikeus saada perusteltu päätös on keskeinen asianosaisen oikeusturvan tae. Perusteluista hän voi arvioida päätöksen oikeellisuutta sekä muutoksenhaun tarpeellisuutta ja menestymismahdollisuutta; vain asianmukaisten perustelujen pohjalta hän voi päättää, mihin seikkoihin hän valituksessaan vetoaa. Epätäsmälliset ja jälkikäteen todentamatta jäävät suulliset selvitykset tai erikseen pyydettyvät kirjalliset perusteet eivät voi korvata päätöksen perusteluja, koska ne eivät riittävästi takaa, että asianosainen voi toteuttaa toista tärkeää hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvää oikeuttaan eli oikeutta muutoksenhakuun. Tarkempien perustelujen esittäminen valituskirjelmän johdosta annettavassa vastineessa - kuten tulliviranomaiset ovat selvityksessään todenneet - ei mielestäni ole riittävä, koska ne esitetään asianosaisen oikeusturvan kannalta liian myöhään.

Hallintopäätöksen perustelemisella on oikeuskirjallisuudessa katsottu olevan muitakin yleisluontoisia tarkoituksia, kuten valmistelun tason varmistaminen ja sen kontrolloiminen ratkaisun johdonmukaisuuden ja oikeudellisen päättelyn aukottomuuden varmistamiseksi. Päätösten perustelemisen on todettu olevan rationaalisen lainkäytön edellytys (ks. Heikki Kulla: Hallintomenettelyn perusteet, s. 161-).

Hallintopäätöksen perustelujen tulee hallintomenettelylain 24 §:n mukaan sisältää tosiasiaperustelut ja oikeusperustelut.

Tosiasiaperustelujen tulee sisältää päätöksen perustana olevat tosiasialliset syyt eli pääasialliset tosiseikat on yksilöitävä. Oikeusperusteluina tulee esittää sovelletut oikeussäännökset ja määräykset. Säännökset tulisi yksilöidä pykälän ja momentin tarkkuudella, vaikka niiden sisällön kirjoittamista ei aina olekaan pidetty välttämättömänä (ks. Kulla, emt, s.165).

Perustelut tässä asiassa

A:n muuttoautona maahantuoman henkilöauton autoveropäätöksessä perustelujen kannalta keskeisintä ja ongelmallisinta on ollut autoverolain (1482/1994) 7 §:n 1 ja 2 momentin sekä 25a §:n (413/1997) tulkinta. 7 §:n 1 momentin mukaan käytettynä maahan tuodusta ajoneuvosta kannetaan vastaavan uuden auton vero siitä käyttöiän perusteella tehtävin vähennyksin. Jos vastaavaa uutta ajoneuvoa ei voida osoittaa, vero määrätään 7 §:n 2 momentin mukaan teknisiltä ja muilta ominaisuuksiltaan lähinnä vastaavan uuden ajoneuvon verosta. Muuttoauton verotusarvona voidaan, jollei muuta vaadita, pitää 45 prosenttia vastaavan tai lähinnä vastaavan ajoneuvon yleisestä vähittäis-

myyntihinnasta Suomessa (25a §). Harkittaessa sitä, mitä voidaan pitää lähinnä vastaavana uutena auton, on kiinnitettävä huomiota yleisesti auton kaikkiin ominaisuuksiin: moottorin kokoon, ajoneuvon laatutasoon, varusteluun ym. Kysymys on, niin kuin Tullihallituksen verotusyksikkö on selvityksessään todennut, pitkälti ajoneuvon teknisiin ominaisuuksiin perustuvasta arviosta.

Verovelvollisen kannalta on olennaista tietää, mitä oikeusohjeita hänen tapauksessaan on sovellettu, minkä merkkistä ajoneuvoa on pidetty vastaavana uutena ajoneuvona ja millä perusteella. Vaatimus korostuu nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa, jossa maahantuoja on kuluttajan asemassa oleva yksityishenkilö, jonka osalta menettely on usein ainutkertaista.

Joensuun tullikamarin autoveropäätöksestä perustelut ovat puuttuneet kokonaan keskeisten sovellettujen oikeusohjeiden ja vertailuajoneuvon valintaperusteiden osalta. Lisäksi vertailuajoneuvon merkki ja verotusarvon määräytyminen on päätökseen kirjattu epäselvästi.

Selvityksissä on perustelujen puuttumista perusteltu lähinnä lomaketeknisillä syillä: Autoverotusohjelmasta voidaan tulostaa autoveropäätökseen ainoastaan rajallinen määrä tietoa, joka pääosin tulostuu suoraan ohjelman erilaisten käsittelykoodien kautta. Ohjelma oli alunperin laadittu uusien autojen merkkimaahantuoja varten. Autoverotusohjelman ja päätöslomakkeen korjaamiseen tullilla ei tällä hetkellä ole resursseja. - Nämä perusteet eivät kuitenkaan estä, eivätkä saakaan estää, asianmukaisten perusteiden esittämistä päätöksessä.

Näin ollen perustelut ovat mielestäni olleet hallintomenettelylain 24 §:n vastaiset.

Päätöksen tehneen tulliverotarkastajan menettelyn moitittavuus

Menettelyn moitittavuutta tässä yksittäisasiassa arvioitaessa on ensinnäkin otettava huomioon, mitä ohjeita päätösten laatimisesta on annettu.

Saadun selvityksen mukaan autoverotusohjelman tallennusohjeissa ei ole lausuttu mitään päätöksen perustelujen kirjaamisesta. Päätökseen kirjautui koodin perusteella ainoastaan autoverolain 27 § 1 momentin sisältöä kuvaava teksti. Siinä oli kysymys enemmänkin ohjauksesta auton vastaisessa käytössä. Itäinen tullipiiri ja tulliverotarkastaja --- ovat selvityksissään ja lausunnossaan korostaneet, että käsittelevä henkilö ei yksinkertaisesti voi lisätä ohjelmasta tulostettavaan päätökseen erillisiä perusteluja ja sovellettuja oikeusohjeita, koska lomakkeessa ei ole olemassa sellaista kenttää, johon nämä tiedot ylipäätään voitaisiin kirjata.

Korostan kuitenkin, että selvityksestä ei ilmene, miksi muuttoauton autoveropäätöksessä, jota tullipiiri lausunnossaan pitää vähintään epähavainnollisena, jopa puutteellisenä, ei ole erikseen lomakkeeseen liitettyjä perusteluita. Nyt esitetyillä perusteilla en näe olevan estettä tälle menettelylle.

Vaikka Tullihallituksen verotusyksikkö korostaakin, että perustelujen merkitystä on tuotu esille koulutus- ja neuvottelupäivillä, on perustelujen puuttuminen tässä asiassa nähtävä vahvistettujen menettelytapojen puutteellisuutena. Saadun selvityksen mukaan tulliverotarkastaja --- oli päätöksen antamisen jälkeen A:lle selvittänyt suullisesti veron määräytymisen perusteita. Edellä esitetyn perusteella katson, että asiassa ei ole ilmennyt, että tulliverotarkastaja --- olisi menetellyt sillä tavoin moitittavasti, että kantelu antaisi minulle aiheutta enempiin toimenpiteisiin hänen osaltaan.

Toimenpiteet

Saatan käsitykseni muuttoautona maahantuodun auton autoveropäätöksen perustelujen puuttumisen lainvastaisuudesta Tullihallituksen ja Itäisen tullipiirin tietoon lähettämällä jäljennöksen tästä päätöksestä niille.

Päätösten kehittäminen

Tullihallituksen verotusyksikön selvityksen mukaan autoverotusohjelmaa oli sittemmin kehitetty erityisesti oikeusohjeiden esittämisen osalta. Tältäkin osin ei kuitenkaan perustelujen kannalta keskeisiä oikeusohjeita, kuten autoverolain 7§:n 1 ja 2 momenttia, 25 ja 25a §:iä, voida lomakkeelle tulostaa. Myöskään vertailuautoa koskevien tietojen esittäminen ei ollut selkiytynyt.

Perustelujen sisältö tulee uudelleen arvioitavaksi EY-tuomioistuimen annettua päätöksensä korkeimman hallinto-oikeuden tekemään ennakkoratkaisupyyntöön EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan tulkinnasta käytetyn auton maahantuonnin verotuksessa (KHO 15.3.2000 T. 498).

Näin ollen kiinnitän Tullihallituksen huomiota päätösten perustelujen ohjeistamisen tärkeyteen ja päätösmenettelyn kehittämiseen tältä osin niin, että autoveropäätökset perustellaan tosiseikoin ja oikeusohjein selkeästi ja ymmärrettävästi tarvittaessa päätökseen liitettävällä lisälehdellä.

Pyydän Tullihallitusta ilmoittamaan minulle 31.12.2001 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

Kantelun liite palautetaan ohessa.