

22.11.2005

74/4/04

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

VIIVÄSTYS AUTOVEROILMOITUKSEN KÄSITTELYSSÄ

1

KANTELU

Arvostelette kantelukirjelmässänne maahantuomanne käytetyn ajoneuvon verotuksen toimitusaikaa Turun tullissa. Arvostelette myös autoverolain säännöksiä viivästysseuraamuksista ja maksuajasta sekä väliaikaista ajolupaa koskevia säännöksiä. Mielestänne myös museoajoneuvojen verotusta tulisi lainsäädännössä muuttaa. Arvostelette myös veron määrää yksilöimässänne tapauksessa, josta olette kertomanne mukaan valittanut Helsingin hallinto-oikeuteen.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Ensiverotuksen käsittelyaika

Autoverotuksen uudistus

Kantelu koskee tullin noudattamaa menettelyä Euroopan yhteisön tuomioistuimen 19.9.2002 annettua Suomen autoverotusta koskevan ennakkoratkaisun C-101/00. Ratkaisussa oli kyse toisesta yhteisön jäsenvaltiosta tuodun käytetyn auton verotuksen syrjivyydestä yhteisön oikeuden kannalta.

Korkein hallinto-oikeus antoi 16.12.2002 autoverotusta koskevan päätöksen (KHO 2002:85), joka liittyy edellä mainittuun ennakkoratkaisuun. Korkein hallinto-oikeus totesi muun muassa, että yksityisen henkilön tuodessa toisesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta käytetyn ajoneuvon ei kannetun autoveron määrä saanut olla suurempi kuin Suomessa jo rekisteröidyn samanlaisen käytetyn ajoneuvon arvoon sisältyvästä autoverosta jäljellä oleva määrä. Muussa tapauksessa auton verotus oli Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 90 artiklassa kielletyllä tavalla syrjivää. Autoverolain (1482/1994) 11 §:n mukaista käytetyn ajoneuvon verotusarvon määritystapaa ei tämän vuoksi voitu sellaisenaan soveltaa henkilön tuomaan ajoneuvoon eikä verotusta toimittaa autoverolain 7 §:n 1 momentin mukaisesti. Verotuksen syrjimättömyyden varmistamiseksi oli selvitettävä, mikä oli ollut autoveron suhteellinen osuus samanlaisen ajoneuvon arvosta ns. merkkimaahantuojan tuodessa sen uutena maahan. Veron jäljellä oleva määrä samanlaisen

maassa rekisteröidyn käytetyn ajoneuvon arvosta määräytyi kuluttajan tuollaisesta ajoneuvosta maksaman hinnan perusteella. Henkilön tuomalle ajoneuvolle voitiin määrätä autoverolle suoritettavaksi arvonlisäveroksi kutsuttu vero, mutta veron oli oltava määrältään samalla tavoin syrjimätön kuin itse autoveron.

Autoverolakia muutettiin edellä mainitun ennakkoratkaisun ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen johdosta 15.5.2003 voimaan tulleella lailla (266/2003). Hallituksen esitys autoverolain muuttamisesta oli annettu eduskunnalle 30.12.2002. Hallituksen esitystä muutettiin merkittävilta osin valiokuntakäsittelyn aikana. Valtiovarainvaliokunta antoi mietintönsä (VaVM 46/2002 vp) 12.2.2003. Lakiehdotus hyväksyttiin eduskunnassa valiokunnan ehdotuksen mukaisesti 26.3.2003. Laki vahvistettiin 4.4.2003.

Lain voimaantulosäännöksen perusteella voidaan 1.1.1999–14.5.2003 välisenä aikana tehdyt käytettyjen ajoneuvojen verotukset oikaista hakemuksesta uuden lain mukaisiksi. Muutoin lakia sovelletaan ainoastaan käytettynä verotettavien ajoneuvojen osalta verotuksiin, jotka toimitetaan lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.

Arvonmääritys

Autoverolain 11 b §:n mukaan yleisellä vähittäismyyntiarvolla tarkoitetaan hintaa, joka yhdestä samanlaisesta ajoneuvosta olisi yleisesti saatavissa myytäessä se verollisena Suomen markkinoilla kuluttajan asemassa olevalle ostajalle sinä ajankohtana, jona ajoneuvo ilmoitetaan tai olisi pitänyt ilmoittaa verotettavaksi. Yleinen vähittäismyyntiarvo määritetään siis lähtökohtaisesti yleisten myyntihintojen perusteella. Kun yleistä myyntihintoihin perustuvaa arvoa ei ole käytettävissä, yleinen vähittäismyyntiarvo voidaan määrittää edellä mainitun lainkohdan mukaan myös siitä hinnasta, jolla samanlaisia ajoneuvoja yleisesti ilmoitetaan myytäväksi vähennettynä tavanomaisia alennuksia vastaavalla määrällä.

Arvonmäärityksessä tuli valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan käyttää apuna parasta saatavilla olevaa aineistoa yleisen hintatason osoittamiseksi. Tulli käyttää käytettyjen autojen arvonmäärityksessä apuna Grey-Hen Oy:n tietokantaa (AHTI), josta voi saada joko myyntihinta-arvion tai pyyntihintaan perustuvan laskennallisen myyntihinnan. Verotustilanteessa yleinen vähittäismyyntiarvo määritetään aina näistä arvoista alempaan perustuen (ks. em. artikkeli). Yleisen vähittäismyyntiarvon määrittämisessä käytetään myös muuta selvitystä ja asiakkaan esittämää hyväksyttävää näyttöä.

Tullihallitukseen perustettiin marraskuussa 2002 erityinen markkina-arvoryhmä, jonka tehtävänä on määrittää ajoneuvojen arvoja ja antaa tätä koskevia lausuntoja tullipiireille. Ryhmän tehtävänä on myös kehittää tarvittavia tilastointimenetelmiä, seurata uusien ja käytettyjen ajoneuvojen markkinoita ja niiden kehitystä sekä analysoida käytettävissä olevaa aineistoa yleisten vähittäismyyntiarvojen muodostamiseksi. Tulli on myös perustanut sen, ajoneuvoalan ja kuluttajatahojen yhteistyöelimenä toimivan epävirallisen arviointilautakunnan. Lautakunta mm. antaa lausuntoja ajoneuvojen arvoista kaikkein vaikeimmissa tapauksissa. Autoverolain 11 c §:n 1 momentin

mukaan voidaan arvonmäärityksessä ottaa lisäksi huomioon ajoneuvon ikä, ajokilometrit ja kunto sekä muut yksilölliset ominaisuudet. Tulli on antanut ohjeelliset prosentiosuudet hintaluokittain yksilöllisten ominaisuuksien painoarvosta. Tämä ei kuitenkaan poista tilannekohtaista arviointia yksittäistapauksissa.

Autoveropäätöksen antaminen

Ensiverotus aloitettiin tullissa EY-tuomioistuimen ennakkopäätöksen, korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen ja autoverolain muutoksen jälkeen 1-3 päivän kuluessa. EY-tuomioistuimen ratkaisu muutti autoverotuksen perusteet kokonaan ja edellytti selvityksen mukaan käytettyjen ajoneuvojen verotusmenettelyyn lisättäväksi kokonaan uusia työvaiheita. Edellä mainitut muut muutokset merkitsivät edelleen uusia menettelytapoja.

Samaan aikaan käytettyjen ajoneuvojen tuonti kasvoi voimakkaasti. Lisäksi alkuvuoden 2003 aikana ilmoitettiin verotettavaksi runsaasti myös sellaisia ajoneuvoja, jotka oli tuotu maahan jo aikaisemmin, mutta jätetty odottamaan autoverolain muutosta. Maaliskuussa 2003 verotusten määriä saatiin lisätyksi tuntuvasti, kun autoverotukseen saadut uudet työntekijät oli saatu koulutetuksi ja ohjatuksi tehtäviinsä. EY-tuomioistuimen päätöksen antamisen jälkeen verotettavaksi ilmoitettujen ja verotettujen ajoneuvojen määrät kasvoivat moninkertaisiksi. Näistä syistä autoveroasioiden käsittelyyn syntyi jonoja ja käsittelyajat pitenivät. Käytettyjen ajoneuvojen verotuspäätöksiä oli tehty 1.1.-30.4.2003 yhteensä 8 575 kappaletta, mikä oli 104 % enemmän kuin vastaavana ajankohtana vuonna 2002.

Käytettyjen henkilöautojen ja moottoripyörien (ilman muutto- ja museoajoneuvoja) verotuksien keskimääräiset käsittelyajat veroilmoituksen antamisesta verotuspäätöksen tekemiseen olivat kanteluissa tarkoitettuina ajankohtina seuraavat:

Ajankohta / Käsittelyaika (keskiarvo) / Käsittelyaika (minimi) / Päätöksiä (kpl)

9-02 / 2 pv / 1 pv / 366
10-02 / 10 pv / 1 pv / 1 289
11-02 / 10 pv / 1 pv / 1 350
12-02 / 14 pv / 1 pv / 908
1-03 / 34 pv / 1 pv / 1 475
2-03 / 27 pv / 1 pv / 1 261
3-03 / 24 pv / 1 pv / 3 293
4-03 / 25 pv / 1 pv / 2 546

Vuoden 2003 lopussa keskimääräinen käsittelyaika oli 17 päivää. Vuonna 2003 käsittelyajan mediaani oli 7 päivää.

Yksittäisen autoveroasian käsittelyaika riippuu sekä verotuksen toimittavan toimipaikan yleisestä työtilanteesta että verotettavan ajoneuvon arvonmäärityksen vaikeusasteesta. Käsittelyaika voi viimeksi mainitusta syystä vaihdella huomattavastikin.

Esimerkiksi maaliskuussa 2003 keskimääräinen käsittelyaika tullipiireittäin oli seuraava:

Ahvenanmaan tullipiiri 18,4 päivää

Eteläinen tullipiiri 17,3 päivää

Itäinen tullipiiri 16,4 päivää

Läntinen tullipiiri 29,2 päivää

Pohjoinen tullipiiri 13,7 päivää

Tullin toimenpiteet käsittelyaikojen lyhentämiseksi

Tullihallituksen selvityksen mukaan se oli lisännyt autoverotuksen voimavaroja siinä määrin kuin se oli mahdollista. Selvityksen mukaan tulli sai oman aloitteensa perusteella vuoden 2002 toisessa lisätalousarviossa määrärahan 25 uuden työntekijän palkkaamiseksi. Nämä henkilöt saatiin rekrytoituiksi ja koulutetuksi helmikuuhun 2003 mennessä. Lisäksi tulli oli tehnyt aloitteen vuoden 2003 ensimmäiseen lisätalousarvioon 38 uuden työntekijän määrärahaa varten.

Jotta koko Suomeen saataisiin yhtenäiset käsittelyajat, Tullihallitus antoi tullipiireille 10.3.2003 ohjeen dnro 18/340/03 autoveroilmoitusten käsittelyaikojen tasaamisesta. Ohje antoi mahdollisuuden siirtää autoveroilmoituksia ruuhkautuneista toimipaikoista käsiteltäväksi vähemmän ruuhkaisissa toimipaikoissa riippumatta hallinnollisista tullipiirirajoista. Ohjeen mukaan asiakaskuntaa voitiin myös luokitella elinkeinotoiminnalle aiheutuvan haitan minimoimiseksi huomioiden kuitenkin, että luokittelu ei saa johtaa verovelvollisten eriarvoiseen kohteluun.

Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Ennen 1.1.2004 voimassa olleessa hallintomenettelylaissa ei ollut nimenomaista säännöstä hallintoasian käsittelyajan pituudesta. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Mainittu säännös kohdistuu virkamieheen eikä viranomaiseen, joten sillä on vain välillinen merkitys hallintoasiain käsittelyajalle. Uuden hallintolain (434/2003), joka tuli voimaan 1.1.2004, 23 §:n 1 momentissa säädetään, että asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) perusteluissa todetaan, että asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa toisaalta asian erityislaatu ja toisaalta sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta.

Laillisuusvalvojat, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, ovat usein ottaneet kantaa käsittelyn viivytyksettömyyteen. Käsittelyn vaatima aika on arvioitu asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen on edellytetty otettavan huomioon myös hallinnollisten tehtävien organisointia koskevassa päätöksenteossa. Oikeusasiamies on esimerkiksi korostanut, ettei

pelkästään viittaus yleiseen työtilanteeseen riittää selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseen.

Edellä mainitun hallituksen esityksen perusteluissa on korostettu myös yhdenvertaisuutta koskevien perusoikeussäännösten (perustuslain 6 §) merkitystä käsittelyajan pituutta arvioitaessa. Sisällöltään ja laadultaan toisiaan vastaavat asiat olisi pyrittävä käsittelemään yhtä nopeasti. Säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen tulisi voida perustaa tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin (HE sivu 74). Hyväksyttävien kiireellisyysperusteiden on oltava kaikkien asianosaisten tiedossa ja poikkeuksellisten syiden käyttäminen käsittelyn nopeuttamiseksi tulisi ilmoittaa kaikille asianosaisille. Käsittelyaikojen yleiseksi nopeuttamiseksi on suositeltu muun ohella käsiteltävien asioiden suunnitelmallista kiireellisyysluokitusta, voimavarojen lisäämistä ja entistä tarkoituksenmukaisempaa jakamista, sijaisjärjestelyjen sekä työnjohdon, valvonnan ja asian käsittelyvaiheiden seurannan tehostamista, henkilökohtaisen virkavastuun entistä näkyvämpää kohdentamista sekä tiedoksiantojen nopeuttamista (ks. Matti Niemivuo- Marietta Keravuori: Hallintolaki, sivu 204- 205).

Hallintolain 23 §:n lainkohdan sisältämä ajallinen tehoste voidaan myös nähdä lähinnä julkisen vallan käyttäjän toimintaa koskeväksi tavoitteeksi, koska hallinnossa käsiteltävien asioiden käsittelyajoissa voi jo asioiden laadusta johtuen esiintyä huomattavaa vaihtelua (Veli-Pekka Hautamäki, Hyvän hallinnon toteuttaminen (2004) s. 88). Niemivuo ja Keravuoren mukaan viivytyksettömyysvaatimus korostuu etenkin oikeusturvan kannalta merkittävässä asiassa. Heidän mukaansa yleisesti voidaan lähteä siitä, että mitä suurempi vaikutus asiassa annettavalla ratkaisulla saattaa olla asianosaisen oikeusasemaan ja jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä (Niemivuo-Keravuori, s. 211).

Hallintoasioiden käsittelyn riittävän ripeyden vaatimus voidaan johtaa myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen tavoitteesta. Käsittelyn hitaus voi olla Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 10 artiklan edellyttämän jäsenvaltion lojaliteettivelvollisuuden vastaista. Hallinnollisten käsittelyaikojen venyminen voi sellaisenaankin tulla arvioitavaksi myös hallinnollisena esteenä. Sitä voidaan pitää myös perustamissopimuksen 28 artiklan kieltämänä toimena, joka vastaa vaikutukseltaan tuonnin määrällisiä rajoituksia (ks. Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, sivu 151).

Arviointia

Tullihallituksen selvityksen mukaan X Oy oli verovelvollisena antanut autoveroilmoituksen 22.4.2003 kysymyksessä olevasta ajoneuvosta, joka oli MGB Sports Roadster -merkkinen avoauto vuosimallia 1979. Koska tullipiirien käytössä olevasta AHTI-tietokannasta ei pystytty määrittämään ajoneuvon verotusarvoa, Turun tulli oli Tullihallituksen ohjeistusta noudattaen pyytänyt ajoneuvon arvosta lausuntoa Tullihallituksen markkina-arvoryhmältä. Ajoneuvoa koskeva kysely oli tehty 29.4.2003. Markkina-arvoryhmä vastasi kyselyyn 29.8.2003, jonka jälkeen Turun tulli teki asiassa verotuspäätöksen 1.9.2003. Näin ollen kysymyksessä olevan ajoneuvon ensiverotuksen käsittelyaika oli 4 kuukautta 10 päivää.

Selvityksen mukaan tämän Suomen markkinoilla harvinaisen ajoneuvon arvonmääritys oli aiheuttanut markkina-arvoryhmässä huomattavasti työtä. Se oli myös esitelty arviointilautakunnan tarkastettavaksi. Arviolautakunnalle tarkoitettu esittelymuistio oli valmistunut 20.8.2003. Ajoneuvon arvonmääritystä käsiteltiin arviointilautakunnan kokouksessa 27.8.2003. Tämän jälkeen markkina-arvoryhmä antoi lausuntonsa ajoneuvon arvosta Turun tullille, kuten edellä on kerrottu.

Käsittelyajan kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava ensinnäkin huomioon asian laatu. Autoverotuksen muuttaminen toteutui kolmessa vaiheessa EY-tuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden antamien päätösten sekä autoverolain varsin kiireisessä aikataulussa toteutetun uudistamisen kautta. Nämä vaiheet merkitsivät tullin kannalta useita lyhyessä ajassa toteutettavia menettelymuutoksia, joiden käyttöönotto ilman välittömästi käytössä olevia lisäresursseja ei ainakaan heti alkuvaiheessa, mistä tässä on kysymys, ole voinut tullista riippumattomista syistä toteutua moninkertaisesti lisääntyneiden asioiden ruuhkautumatta.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että autoveroilmoitusten keskimääräinen käsittelyaika oli tuolloin noin 32 päivää. Käsittelyajat yksittäistapauksissa vaihtelivat huomattavastikin erityisesti arvonmäärityksen vaikeusasteen mukaan.

Selvityksen mukaan syynä siihen, että kysymyksessä olevaa ajoneuvoa koskeva Turun tullin kysely odotti markkina-arvoryhmän työjonossa käsittelyvuoroa noin kolme kuukautta, oli mittava työruuhka ja toimintatapojen kehittymättömyys. Markkina-arvoryhmän toimintatapoja oli kehitetty määrätietoisesti ja henkilöstövoimavaroja lisätty kesän 2003 tilanteeseen verrattuna. Markkina-arvoryhmä pystyi selvityksen antoaikaan eli elokuussa 2004 käytössä olleella toimintatavalla tunnistamaan ja poimimaan arviointilautakunnalle esiteltävät tapaukset kahden viikon kuluessa kyselyn saapumisesta. Käytettyjen autojen verotuksen kokonaiskäsittelyaika oli heinäkuussa 2004 keskimäärin 17 päivää.

Katson, että asian käsittelyaika oli kantelijan kannalta kohtuuttoman pitkä, kun otetaan erityisesti huomioon, että yrityksellä maahantuojana ei ollut oikeutta autoverolain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 9 momentissa tarkoitettuun väliaikaisen ajoluvan saamiseen. Selvityksestä ilmenee, että käsittelyssä oli autoverotuksen uudistuksen käynnistysvaiheessa ja asioiden runsaasta määrästä johtuen menettelyllisiä puutteita, jotka selvityksen mukaan sittemmin ovat kuitenkin korjautuneet.

Edellä esitetyn perusteella, katson, että kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että kiinnitän Tullihallituksen huomiota siihen, että käsittelyn viivytyksellisyys tulee turvata tehtävien organisoinnissa.

3.2

Muut väitteet

Kantelijan lähinnä autoverolainsäädännön sisältöön kohdistaman moitteen sekä hallinto-oikeudessa vireillä olevan autoverotuksen perusteena olevan ajoneuvon arvonmäärittäystä koskevan kysymyksen osalta valtioneuvoston oikeuskansleri on kanteluunne (dnro 739/1/03) antamallaan päätöksellä 2.11.2005 jo antanut ratkaisunsa näistä kysymyksistä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies tutkivat ja ratkaisevat käsiteltävinään olevat kanteluasiat samoin toimivaltuuksin. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri eivät valvo toistensa toimintaa. Tämän vuoksi oikeusasiamies ei myöskään ota tutkittavakseen asiaa, jonka oikeuskansleri on jo tutkinut, jollei asiassa ole ilmennyt sellaisia uusia seikkoja, jotka antavat aiheen uuteen tutkintaan.

Näin ollen kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.