



Valtiovarainministeriö

1/8

**ASIA**

Autoverotuksen toimeenpanon turvaaminen

**ASIAN VIREILLETULO**

Eduskunta edellytti 18.2.2003, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joiden avulla tullille voidaan taata riittävät voimavarat autoverotuksen toimeenpanoa varten (HE 271/2002 vp – EV 304/2002 vp). Hallituksen toimenpidekertomuksessa vuodelta 2003 todetaan, että tullilaitoksen määrärahoja on lisätty autoveromuutoksista aiheutuvien tehtävien hoitamista varten. Hallituksen toimenpidekertomuksissa vuosilta 2004 ja 2005 todetaan, että eduskunnan lausumassa edellytetyt toimenpiteet on tehty. Valtiovarainvaliokunta katsoi 6.6.2006, että vuoden 2005 toimenpidekertomuksessa selostetut toimenpiteet olivat riittäviä (VaVL 20/2006 vp). Eduskunta hyväksyi kannanoton 16.2.2007 (EK 50/2006 vp).

Tullin menettelystä autoverotuksen toimeenpanossa ja erityisesti käsittelyn viipymisestä on viime vuosina toistuvasti kanneltu oikeuskanslerille. Kanteluihin annetuissa ratkaisuisissa on usein jouduttu kiinnittämään huomiota siihen, että perustuslain 21 §:ssä säädetty viivytyksettömän käsittelyn vaatimus ei ollut asianmukaisesti toteutunut (muun muassa OKV/424/1/04, OKV/593/1/05 ja OKV/1152/1/05).

Tämän vuoksi apulaisoikeuskansleri otti asian omana aloitteenaan tutkittavakseen ja pyysi valtiovarainministeriötä antamaan tiedot edellä tarkoitetuista toimenpiteistä ja selvityksen siitä, mihin muihin toimenpiteisiin ministeriö on vuonna 2004 ja sen jälkeen ryhtynyt autoverotuksen asianmukaisen, perustuslain vaatimukset täyttävän toimeenpanon turvaamiseksi.

**SELVITYKSET**

Valtiovarainministeriö toimitti selvityksen 13.2.2008. Selvityksessä todettiin, että valtiovarainministeriö on tulosohjaajana esittänyt tullin vuoden 2008 yhdeksi tulostavoitteeksi, että tullin toiminnan painopistettä kehitetään siten, että kaikki vuoden 2007 lopussa vireillä olleet autoverotusta koskevat muutoksenhakuvaatimukset saadaan käsiteltyä 30.6.2009 mennessä. Selvityksessä todettiin lisäksi, että eduskunnan käsiteltävänä oli parhailtaan hallituksen esitys autoverolain muutoksenhakuäännösten muuttamisesta. Uudistus tuli voimaan 1.5.2008.

Kokonaistilanne autoverotuksessa muuttui selvityksen antamisen jälkeen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (nykyisin Euroopan unionin tuomioistuin) 19.3.2009 antaman tuomion (C-10/08) perusteella.

Apulaisoikeuskansleri pyysi 21.9.2009 valtiovarainministeriötä toimittamaan uuden selvityksen muuttuneen tilanteen vuoksi. Selvityksessä pyydettiin erityisesti kiinnittämään huomiota siihen, miten autoverotusta koskevat muutoksenhakuvaatimukset on saatu käsitellyiksi tullille asetetun tulostavoitteen mukaisesti ja miten autoverotuksen muutoksenhakusäännösten uudistaminen on vaikuttanut tilanteeseen. Valtiovarainministeriö toimitti selvityksen 28.10.2009.

## RATKAISU

### Autoverotuksen muutokset ja tuomioistuinten ratkaisuja

Autoverolakia muutettiin 1990-luvun lopulla useasti, muun muassa muuttoautosäätelyyn (413/1997) ja käytettyjen autojen verotukseen (1160/1998) Suomen komissiolta saaman virallisen huomautuksen vuoksi. Muutoksia pidettiin kuitenkin yleisesti riittämättöminä (Linnakan-gas, Autojen verotus, Jyväskylä 2007, s. 55).

EY-tuomioistuin antoi Siilinin asiassa (C-101/00) tuomion 19.9.2002. Tuomion mukaan maahan tuodusta käytetystä ajoneuvosta ei saa kantaa enempää veroa kuin sisältyy samanlaisen kotimaassa jo rekisteröidyn ajoneuvon arvoon. Tuomioistuin toteaa, että EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan (nykyinen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 110 artikla) ensimmäisessä kohdassa edellytetään, että verojärjestelmä ei ole millään tavalla vaikutuksiltaan syrjivä. Tuomion mukaan perustamissopimuksen 90 artikla on esteenä myös autoverosta suoritettavan veron kantamiselle, jos toisesta jäsenvaltiosta tuodusta käytetystä ajoneuvosta tällaisena verona kannettava määrä ylittää kyseisessä jäsenvaltiossa jo rekisteröidyn samanlaisen käytetyn ajoneuvon arvoon sisältyvän verosta jäljellä olevan määrän.

Korkein hallinto-oikeus teki EY-tuomioistuimen ratkaisun pohjalta päätöksen 16.12.2002. Näiden tuomioistuinratkaisujen jälkeen hallitus antoi 30.12.2002 esityksen autoverolain muuttamisesta (HE 271/2002 vp). Muutoksen keskeisenä lähtökohtana olivat ne toimenpiteet, joita hallitus katsoi EY-tuomioistuimen ratkaisun edellyttävän käytettynä maahan tuotavan ajoneuvon veron määräämisessä.

Vuonna 2006 korkein hallinto-oikeus otti kantaa siihen, täyttikö käyttöön otettu verotusarvon määrittäminen yhteisön oikeuden edellä mainitusta Siilin-tuomiosta ilmenevät vaatimukset. Päätöksessään 12.12.2006 (KHO 2006:95) korkein hallinto-oikeus katsoi, että kysymyksessä oleva menettely ei täyttänyt autoverolain eikä yhteisöjen perustamissopimuksen edellyttämää verotuksen syrjimättömyyden vaatimusta. Asia palautettiin tullipiirille uudelleen käsiteltäväksi. Tämän jälkeen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tuli arvioitavaksi se, oliko tullipiiri käsitellyt sille palautetun asian päätöksessä edellytetyllä tavalla. Päätöksessään 10.9.2008 (KHO 2008:67) korkein hallinto-oikeus ratkaisi asian alentaen jonkin verran auton verotusarvoa tilastollisesta arvonnäytteenä otettujen johtuvien virhemahdollisuuksien vuoksi ja palautti asian tältä osin tullipiirille. Muilta osin verovelvollisen valitus hylättiin.

Vuoden 2008 alusta henkilöautojen autoveron määräytymisperusteita muutettiin olennaisesti siten, että autoveroprosentin suuruus määräytyy suoraan auton ominaishiilidioksidipäästöjen perusteella. Vuonna 2009 luovuttiin autoverosta kannetusta arvonnäytteenä otettujen virhemahdollisuuksien vuoksi ja palautettiin asia tältä osin tullipiirille. Muilta osin verovelvollisen valitus hylättiin.

ja autoveron tasoa nostettiin vastaavalla määrällä. Ennen EY-tuomioistuimen 19.3.2009 antamaa ratkaisua (C-10/08) muutoksenhakuvaatimukset ovat kohdistuneet ennen kaikkea tähän autoverosta kannettuun arvonlisäveron suuruiseen veroon.

## Muutoksenhakuvaatimusten käsittely

Valtiovarainministeriön antaman selvityksen mukaan vuoden 2007 loppuun mennessä käsitte-lyä oli kertynyt odottamaan noin 18 000 autoverotusta koskevaa oikaisuvaatimusta. Tulli ja valtiovarainministeriö tekivät vuonna 2008 tulossopimuksen, jonka mukaan kaikki vuoden 2007 lopussa vireillä olleet autoverotuksen muutoksenhaut oli tarkoitus käsitellä viimeistään 30.6.2009.

Tulli käsitteli vuoden 2008 aikana 35 henkilötyövuoden resursseilla noin 5 500 muutoksenha-kuu. Vuoden 2008 lopulla toteutettujen rekrytointien ja tullin sisäisten siirtojen jälkeen muu-toksenhakuja käsiteltiin tullipiireissä enimmillään 67 käsittelijän ja noin 20 hyväksyjän voimin. Käsittelijäkohtaiset suoritelmäärät keskimäärin kaksinkertaistuivat vuodesta 2008. Tulossopi-muksessa tarkoitettuihin muutoksenhakuihin annettiin vuoden 2009 kesäkuun loppuun men-nessä noin 10 000 päätöstä. Tulostavoitteen mukaisista muutoksenhauista 798 kappaletta jäi odottamaan tullin päätösesitystä. Lisäksi päätösesityksiä, jotka olivat muutoksenhakijoilla kuultavana tai odottivat päätösvaiheen lopputoimia, jäi käsittelyyn 1 907 kappaletta. Tulosta-voite ei selvityksen mukaan siten täysin toteutunut, mutta syyskuun 2009 lopussa näitä muu-toksenhakuja oli käsittelyssä enää 337 kappaletta.

Varmistaakseen autoverotuksen asianmukaisen toimeenpanon hallitus esitti eduskunnalle vuo-den 2009 toisessa lisätalousarviossa, että tullilaitoksen toimintamenoja lisättäisiin 500 000 eu-rolla. Lisämäärärahan tarve aiheutuu selvityksen mukaan autoverotuksen oikaisujen käsittelyyn palkatun määräraikaisen henkilöstön palkkausmenoista.

Tulli arvioi, että vuonna 2010 käsiteltäisiin vuosina 2008 – 2009 vireille tulleet sekä osa vuo-nna 2010 vireille tulevista muutoksenhauista. Tavoitteena on selvityksen mukaan, että keski-määräinen muutoksenhakun käsittelyaika saadaan alennettua noin yhdeksään kuukauteen vuonna 2010. Vuoden 2011 lopulla tavoitteena on neljän kuukauden ja vuoden 2012 lopusta alkaen 1 – 2 kuukauden käsittelyaika.

Autoverolain muutoksenhakusäännöksiä koskeva lainmuutos (267/2008) tuli voimaan 1.5.2008. Uudistuksen mukaan autoveropäätökseen on vaadittava oikaisua tullilta ja vasta tul-lin antamasta oikaisupäätöksestä on mahdollista valittaa alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Aikai-semmin noin 60 - 70 prosenttia muutoksenhauista tehtiin valituksina Helsingin hallinto-oikeuteen. Muutoksen voimaantulon jälkeen tullin tekemistä noin 23 000 oikaisupäätöksestä oli syyskuun 2009 lopussa tehty noin 1 200 valitusta, joten hallinto-oikeuksiin on päätynyt muutoksenhauista enää noin viisi prosenttia. Muutos ei ole vähentänyt tullin työmäärää, mutta sillä on pystytty vähentämään hallinto-oikeuksien kuormitusta ja nopeuttamaan muutoksenha-kuasiain käsittelyaika. Ruuhkan purkamiseksi tehty muutos kuitenkin lisää verovelvollisten omaa vastuuta asiansa käsittelystä. Muutoksen jälkeenhän asian saattaminen hallinto-oikeuteen jää verovelvollisen tehtäväksi. Aiemmin siitä huolehti tullipiiri.

Selvityksessä todetaan, että tavoitteena on saada valtaosa autoverolle kannetun arvonlisäveron suuruisen veron palauttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 97/2009 vp) mukaisista pa-lautuksista käsitellyiksi vuoden 2009 aikana esityksessä ehdotetun automatisoidun menettelyn mukaisesti. Palautusmenettely koskee niitä tapauksia, joissa verotusta oikaistaan asiassa ane-

tun Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion (C-10/08) mukaiseksi. Ehdotettu menettely nopeuttaisi esityksen perustelujen mukaan merkittävästi palautusten maksamista, jolloin koromenot jäisivät jossain määrin tavanomaista oikaisumenettelyä vähäisemmiksi ja verovelvolliset saisivat palautuksen käyttöönsä nopeammin. Lainmuutos tuli voimaan 11.11.2009. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan yksityishenkilölle voidaan palauttaa laissa tarkoitettu vero viran puolesta verovelvollista kuulematta. Jos 1 momentissa tarkoitettu asia on samaan aikaan vireillä autoverolaissa tarkoitettuna oikaisuna, siihen ei pykälän 2 momentin mukaan anneta erillistä oikaisupäätöstä. Lainmuutoksen voidaan arvioida nopeuttavan palautusten maksamista.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että käytettyjen ajoneuvojen verotusarvon määrittelyssä ja autoverotuksen muutoksenhakumenettelyssä kokonaisuudessaan käsittelyaikoja on viime vuosina pystytty lyhentämään. Selvityksen mukaan ruuhkia on pystytty purkamaan ja muutoksenhakuprosessin toteuttamiseen on saatu lisää voimavaroja. Valtiovarainministeriö ilmoittaa tavoitteena olevan, että keskimääräinen muutoksenhakun käsittelyaika saadaan alennettua noin yhdeksään kuukauteen vuonna 2010 ja että vuoden 2011 lopulla käsittelyaika olisi neljän kuukauden ja vuoden 2012 lopusta alkaen 1 – 2 kuukauden mittainen.

Kaiken kaikkiaan muutoksenhakujärjestelmän ruuhkautuminen autoverotusasioissa tullissa ja hallinto-oikeuksissa verotusarvoa koskevien epävarmuustekijöiden vuoksi on heikentänyt oikeusturvaa. Koska hallinto-oikeuksien resurssit on jouduttu sitomaan autoverotusasioiden ratkaisemiseen, asioiden käsittelyaikojen pitenemisen vuoksi oikeusturva on väistämättä heikentynyt myös muissa kuin autoverotusasioissa. Epäselvyyksien takia monia autoverotuspäätöksiä on jouduttu oikaisemaan useita kertoja. Valtiovarainministeriö on ryhtynyt joihinkin säädös- ja muutoksiin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen jälkeen. Kuitenkin tarvittaviin muutoksiin autoverotusjärjestelmän saattamiseksi vastaamaan Euroopan unionin vaatimuksia sekä resurssien riittävään lisäämiseen valtiovarainministeriö on ryhtynyt vasta viimeisimmän EY-tuomioistuimen ratkaisun jälkeen vuonna 2009.

## Hyvän hallinnon vaatimukset

Koska vuonna 2002 annetun Siilin-ratkaisun jälkeen komissio katsoi, että useat autoverolain säännökset Suomessa olivat EY:n perustamissopimuksen vastaisia, se pyysi 19.12.2002 päivätyssä virallisessa huomautuksessaan Suomea esittämään selvitystä. Suomi esitti 18.2.2003 päivätyssä vastauksessaan, ettei Suomi pidä arvonlisäveron suuruisen veron kantamista autoverosta syrjivänä. Komissio totesi 19.12.2005 päivätyssä täydentävässä virallisessa huomautuksessaan, että Suomen kansallisen oikeuden tietyt säännökset ovat ristiriidassa perustamissopimuksen 90 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa. Suomi kiisti 16.2.2006 päivätyssä vastauksessaan sen, että mainitut säännökset eivät olisi yhteisön oikeuden mukaisia. Suomi katsoi, että autoverosta kannettu arvonlisäveron suuruinen vero ei ole syrjivä, koska autovero ei ole syrjivä.

Vuonna 2008 komissio nosti kanteen Suomea vastaan, ja vuonna 2009 EY-tuomioistuin antoi ratkaisunsa C-10/08. Ratkaisussa viitataan vuonna 2002 annettuun Siilin-ratkaisuun. Tuomiossa todetaan, että ”koska tätä oikeuskäytäntöä sovellettiin jo silloin, kun edellä mainitussa asiassa tulliasiamies ja Siilin annettiin tuomio, johon Suomen tasavalta vastineessaan viittaa, mainittu jäsenvaltio ei voi esillä olevassa asiassa vedota objektiiviseen ja huomattavaan epäselvyyteen EY 90 artiklan ensimmäisen kohdan ulottuvuuden osalta”. Tuomioistuimen mukaan toisesta jäsenvaltiosta käytettynä maahantuotavasta ajoneuvosta ei saa kantaa enempää veroa kuin mitä sisältyy samanlaisen kotimaassa jo rekisteröidyn ajoneuvon arvoon.

Suomen hallitus on Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksen 195/2009 mukaan tulkinnut EY-tuomioistuimen vuonna 2002 antamaa Siilin-ratkaisua siten, että arvonlisäveron suuruisen veron kantaminen autoverolle oli sallittua. Valtiovarainministeriö katsoo edellä mainitussa tarkastuskertomuksessa, että yhteisöjen tuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut vastasivat Suomen hallituksen näkemystä ja että valtiovarainministeriöllä oli perusteltu syy katsoa lainsäädännön olevan yhteensopiva EY-oikeuden kanssa. Asiassa Siilin annettua ratkaisua odotettiin ennen lainsäädäntömuutoksia ministeriön mukaan juuri sen vuoksi, että saatiin selvyys järjestelyn yhteensopivuudesta EY-oikeuden kanssa. Vuoden 2002 lopulla annettiin autoverolain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 271/2002). Valtiovarainministeriön esittämän näkökannan mukaan se, että yhteisöjen tuomioistuimen uudemman ratkaisun vuonna 2009 asiassa C-10/08 on katsottu merkitsevän toisenlaista tulkintaa, on osoitus siitä, että tuomioistuin voi kehittää oikeuskäytäntöään.

Ministeriön näkökantaa ei voi kuitenkaan pitää oikeana. Edellä lainatun EY-tuomioistuimen lausuman mukaan oikeuskäytäntö oli vakiintunut jo Siilin tuomion aikana vuonna 2002. Näkemystä ratkaisukäytännön vakiintumisesta tukee myös se, että edellä mainittu yhteisöjen tuomioistuimen perustamissopimuksen 90 artiklan määräyksen ja kansallisten autoverojärjestelmien yhteensovittamisesta muotoilema normi on ilmaistu jokseenkin samanasaisesti useissa ratkaisuissa (Lindfors, Veropolitiikan tavoitteet henkilöautoliikenteen verotuksessa, In memoriam Kari S. Tikka 1944-2006, Jyväskylä 2007, s.172). Tällaisia jo ennen Siilin tuomiota annettuja ratkaisuja ovat muun muassa C-345/93 Nunes Tadeu, C-375/95 komissio v. Hellenien tasavalta ja C-393/98 Gomes Valente.

Tuomion Siilin jälkeen vuonna 2004 yhteisöjen tuomioistuin antoi ratkaisun asiassa Weigel C-387/01, joka koski Itävallan järjestelmää rekisteröintiveron korotusosasta. Itävallan järjestelmä vastasi tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan suomalaista järjestelmää, vaikka Itävallassa rekisteröintiveron korotusosa perittiin vain yksityisiltä tuojilta, kun Suomessa vero perittiin ensin kaikilta tuojilta, ja palautettiin sen jälkeen vähennysoikeuden kautta arvonlisäverovelvollisille tuojille. EY-tuomioistuimen mukaan sellaista korotettuun maksuun tai veroon sovellettavaa arviointiperustetta, jota määritelmänsä mukaan ei missään tapauksessa voitaisi soveltaa vastaaviin kotimaisiin tuotteisiin, ei voitu pitää 90 artiklassa määrätyn syrjäntäkiellon kanssa yhteensopivana.

Huomioon ottaen sen, että komissio on vielä 4.7.2006 EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaisessa yhteisövelvoitteiden valvontamenettelyssä lähettänyt Suomelle perustellun lausunnon autoverotuksen muuttamisesta, voidaan valtiovarainministeriöllä katsoa viimeistään tässä vaiheessa olleen mahdollisuus arvioida uudelleen omaksumiansa linjauksia. Komission kanta on selkeästi ilmaistu tässä lausunnossa, ja komission kantaa tukevia useita EY-tuomioistuimen ratkaisuja oli jo olemassa. Suomella olisi lisäksi useissa muissa vastaavissa EY-tuomioistuimissa käsitellyissä jutuissa ollut väliintulomahdollisuus ja mahdollisuus esittää kirjallisia huomautuksia, joissa omia näkemyksiä olisi voitu tuoda esiin ja kantojen pitävyyttä koetella. Epäselvyydet Suomessa autoverotusta koskevissa säännöksissä ovat EY-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä huolimatta jatkuneet kuitenkin vuonna 2009 annettuun Suomea koskevaan EY-tuomioistuimen ratkaisuun saakka. Vasta tämän jälkeen valtiovarainministeriö on ryhtynyt tarvittaviin säädösmuutoksiin.

Koska autoverolain tulkinnassa on otettava huomioon EU-säännösten ja lainmuutosten lisäksi EU:n tuomioistuimen ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut, säännösten soveltaminen on ollut viranomaisissa varsin hankalaa. Säännösten ymmärtäminen on ollut lisäksi vaikeaa yksityisille verovelvollisille. Kuten Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessakin todetaan, on autoverotuksen sopeuttaminen Euroopan unionin lainsäädäntöön Suomessa jäänyt pitkälti yksityisten kansalaisten aktiivisuuden varaan. Valtiovarainministeriössä on pitäyditty

omaksutuissa kannanotoissa, ja muutokset on tehty vasta yksittäisten juuri Suomea koskevien oikeustapausten ratkaisemisen jälkeen.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvään hallintoon kuuluvat muun muassa asiakkaiden tasapuolinen kohtelu, hallinnon palveluperiaate, menettelyä koskeva neuvonta ja asian käsittelyn objektiivisuus. Näitä vaatimuksia turvaavia säännöksiä on etenkin hallintolaissa (434/2003). Hallintolain 7 §:ssä säädetään, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Perusoikeus hyvään hallintoon saa aikaan oikeusvaikutuksia jo sellaisenaan. Toisin sanoen jokainen voi edellyttää, että hänen asiaansa käsiteltäessä noudatetaan hyvän hallinnon vaatimuksia, vaikka asiaa koskeva lainsäädäntö olisi puutteellista, epäselvää tai tulkinnanvaraista. Perusoikeus hyvään hallintoon merkitsee, että jokaisella on ainakin omassa asiassaan mahdollisuus oikeudellisesti tehokkaalla tavalla vedota hyvään hallintoon ja myös edellyttää sen keskeisten piirteiden toteuttamista käytännön hallintotoiminnassa (Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Helsinki 2008, s. 4).

Hyvän hallinnon vaatimusten noudattamiseen voidaan katsoa kuuluvan myös Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuuden ja välittömän oikeusvaikutuksen huomioiminen. Jäsenvaltioilla on ensiksikin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan perusteella velvollisuus lojaisesti täyttää perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvat velvoitteet sekä pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. Tämä periaate ilmaistiin aiemmin EY:n perustamissopimuksen 10 artiklassa.

Toisekseen unionin oikeusjärjestyksen keskeinen lähtökohta on, että jäsenvaltioiden velvollisuus toteuttaa Euroopan unionin suomia oikeuksia ei koske vain toisia jäsenvaltioita tai unionin toimielimiä, vaan myös yksittäisiä kansalaisia. Yhteisöjen tuomioistuimen Van Gend en Loos -ennakkoratkaisun (26/62) mukaan: *”...yhteisö muodostaa kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereenia ja oikeuksiaan, vaikkakin rajatuilla aloilla; tämän oikeusjärjestyksen oikeussubjekteja ovat sekä jäsenvaltiot että niiden kansalaiset... jäsenvaltioiden lainsäädännöstä riippumattomalla yhteisön oikeudella yksityisille perustetaan velvoitteiden lisäksi oikeuksia, joista tulee osa heidän oikeudellista asemaansa. Oikeudet voivat syntyä siten, että ne nimenomaisesti annetaan perustamissopimuksessa, mutta myös siten, että ne johtuvat perustamissopimuksessa yksityisille, jäsenvaltioille ja yhteisön toimielimille asetetuista, tarkasti määritellyistä velvoitteista.”*

Yhteisöjen tuomioistuin on tästä ennakkoratkaisusta alkaen katsonut, ettei EY:n perustamissopimus perusta pelkästään jäsenvaltioiden välisiä velvollisuuksia, vaan unionioikeudella luodaan yksittäisille kansalaisille ja muille oikeuksia, joiden täytäntöönpanosta muun muassa jäsenvaltiot ovat vastuussa. Mikäli jäsenvaltio tämän velvollisuuden laiminlyö, yksityiset oikeussubjektit voivat tuomioistuimissa ja viranomaisissa vedota riittävän täsmällisiin ja ehdottomiin perustamissopimuksen määräyksiin toteuttaakseen heille kuuluvat oikeudet.

Yhteisön oikeuden ensisijaisuutta ja välitöntä oikeusvaikutusta on noudatettava siten kuin se ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö

KM 1994:4, s. 270 ja 306 - 307). Euroopan unionin oikeudesta seuraa tehokkuus- ja vastuuvaatimuksia myös kansalliselle lainkäytölle käsiteltäessä EU:n alaan kuuluvaa asiaa. Vaatimukset kohdistuvat ensi sijassa kansalliseen lainsäätäjään ja toissijaisesti kansalliseen tuomaariin, jos kansallisessa lainsäädännössä olevia puutteita joudutaan korjaamaan.

Lainvalmistelussa ja hallinnon järjestämisessä tulee noudattaa perustuslain 68 §:ää, jossa säädetään siitä, että kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tähän kuuluu myös ministeriön valmius arvioida EU-oikeudellisia kysymyksiä ja ryhtyä niiden vaatimiin kansallisiin säädöstoimiin.

Hyvän hallinnon vaatimusten voidaan katsoa jääneen edellä mainituilla perusteilla toteutumatta käytettyjen autojen verotuksessa perustuslain ja hallintolain säännösten edellyttämällä tavalla. Hyvin valmistellut ja riittävän ajoissa toteutetut säädösmuutokset kotimaisessa autoverotuslainsäädännössä olisivat vähentäneet syntyneitä oikeudellista epävarmuutta ja muutoksenhakujen suurta määrää. Suurista autoverotuksen muutoksenhakumääristä on aiheutunut oikeudellisen epävarmuuden lisäksi huomattava ylimääräisten resurssien tarve ja erittäin paljon kustannuksia sekä hallinnolle itselleen että sen asiakkaille.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Autoverotusta ei ole toimeenpantu hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti eivätkä yksittäiset kansalaiset ja muut tahot ole saaneet tehokkaasti niitä oikeuksia, joihin heillä unionioikeuden mukaan olisi ollut oikeus. Autoverotusta koskevat säädösmuutokset on tehty pääasiassa tuomioistuimien antamien yksittäisiä tapauksia koskevien ratkaisujen jälkeen, joten lainsäädännön ennakoitavuus on ollut heikkoa ja kansalaisten luottamus verotusjärjestelmän oikeudenmukaisuuteen on heikentynyt. Oikeuskanslerinvirastossa on ollut käsiteltävänä useita autoverolainsäädännön valmistelua sekä tullin ja hallinto-oikeuksien menettelyä autoveroasioiden käsitelyssä koskeneita kanteluita. Kirjoituksissa on muun muassa epäilty sitä, ettei lainsäädännön valmistelussa ole otettu huomioon EU-oikeuden asettamia vaatimuksia sekä sitä, ettei autoverolainsäädäntö ole toiminut ennakoitavasti ja tasapuolisesti. Autoverotuksen muutostenhakujen käsittelyajat tullissa ja myös hallinto-oikeuksissa ovat lisäksi olleet oikeusturvan kannalta kohtuuttoman pitkiä.

Katson, etteivät aiemmin mainitut perustuslain hallinnon järjestämistä koskevat ja hallintolain hyvää hallintoa koskevat vaatimukset ole toteutuneet säännösten edellyttämällä tavalla.

Myöskään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen yksilöille välittömiä oikeusvaikutuksia luovien artiklojen merkitystä asiassa ei ole riittävällä tavalla otettu huomioon. Käytännössä yksilöt ovat joutuneet itse ryhtymään toimenpiteisiin toteuttaakseen Euroopan unionin heille suomia oikeuksia vetoamalla unionin oikeusjärjestyksen suomiin oikeusturvakeinoihin, vaikka oikeuksien toteuttaminen olisi kuulunut valtionvarainministeriölle osana sille perustuslaissa säädettyä säädösvalmisteluvastuuta.

Edellä mainituista syistä kiinnitän valtiovarainministeriön huomiota hallinnon järjestämistä sekä hyvää hallintoa koskevien säännösten noudattamiseen.

Valtiovarainministeriön selvityksessään esittämät suunnitellut toimenpiteet autoverotuksen muutoksenhakuajojen lyhentämiseksi ovat oikeita. Henkilöstöresurssien lisääminen ja toimenpiteet niiden mahdollisimman tehokkaan käytön turvaamiseksi ovat tärkein keino varmistaa viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutuminen. Myös viimeisimmät lainsäädäntö-

muutokset ovat tukeneet tätä tavoitetta. Tehtyjen resurssilisäysten ja lainsäädäntömuutosten tosiasiallista ja pysyvää vaikutusta autoverotuksen toimivuuteen sekä muutoksenhakujen käsittelyaikaan on kuitenkin osittain vielä ennenaikaista arvioida. Tämän vuoksi pyydän valtiovarainministeriötä toimittamaan minulle 31.12.2010 mennessä ajantasaisen selvityksen muutoksenhakuvaatimusten käsittelyajoista vuosina 2009 ja 2010.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kostama