

2.6.2017

EOAK/2447/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

TULLIN MENETTELY POSTILÄHETYKSEN KÄSITTELYSSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Tullin menettelyä hänelle osoitetun postipaketin haltuunotossa.

Kantelija totesi seuraavaa:

- 1) Hänen omaisuutensa oli Tullin hallussa ainakin 25.4.–22.6.2015, oikeastaan 25.4.–22.6.2016 ilman, että hänelle ilmoitettiin asiasta. Menettely oli suhteellisuusperiaatteen vastainen. Mikäli lähetykset pysähtyvät suuressa määrin ja pitkäkestoisesti, kyseessä saattaa kantelijan mukaan olla tavaroiden vapaata liikkuvuutta haittaava keinotekoinen sisämarkkinoilla kielletty este.
- 2) Jos lähetys oli Tullin avaama, siitä puuttui tullilain (304/2016) 8 §:n mukaiset merkinnät sen avaamisesta.
- 3) Postilähetyksen mukana olleessa lähetyksessä ei yksilöidä asiaa esimerkiksi nimellä ja diaarinumerolla eikä siitä, miten löydös tehtiin ollut mainintaa. Kantelija pyytää selvittämään keinot, joilla Tulli seuraa postin kulkua.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Haltuunoton peruste

Haltuunottoon tulee soveltaa ennen 1.5.2016 voimassa ollutta tullilakia (1466/1994). Tullilain 14 §:n mukaan tullitoimenpiteen suorittamiseksi Tullilla tai muulla toimivaltaisella viranomaisella on oikeus pidättää ja tarvittaessa ottaa haltuunsa tavara, jota ei ole asianmukaisesti tulliselvitetty (3. kohta) ja tarkastaa postilähetysten kirjesalaisuutta loukkaamatta tavaraa, sen valmistusta ja kirjanpitoaineistoa sekä tarkastaa henkilön mukana olevat rahavarat (5. kohta).

Lain 14 §:n 3 momentin mukaan Tulli saa pidättää maasta vietävän tai maahan tuotavan tavaran, jos siihen on perusteltua syytä rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Tavaran pidättämisestä on viipymättä ilmoitettava takavarikosta päättävälle viranomaiselle.

Selvityksen mukaan postilähetys oli otettu tarkastukseen, koska se sisälsi jauhemaista ainetta.

Katson, ettei minulla tässä tapauksessa ole aihetta epäillä, että Tullilla ei olisi ollut postilähetyksen haltuunottoon lainmukaisia perusteita. Yleisellä tasolla totean, että seuraan Tulliin kohdistuvien tarkastusten ja omien aloitteiden yhteydestä tullausmenettelyä jatkossakin.

3.2 Haltuunotosta ilmoittaminen

Tullin selvityksen mukaan ilmoituksen lähettäminen kantelijalle oli jäänyt asiassa pois tietokatkoksesta ja erehdyksestä johtuen.

Sisämarkkinoiden periaatteen mukaisesti lähtökohtana on tavaroiden ja henkilöiden vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä (sopimus Euroopan unionin toiminnasta 34 ja 35 artiklassa). Kuitenkin perussopimuksen 36 artikla mahdollistaa perusteltujen kansallisten rajoitusten asettamisen esimerkiksi julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden takaamiseksi. Myös tehokas verovalvonta on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksytty peruste poiketa vapaan liikkuvuuden periaatteesta.

Tullilain 2 §:n mukaan tullilainsäädännön mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää yhteisön lainsäädäntöä noudattaen myös yhteisön sisäisessä liikenteessä tavaroiden maahantuontia koskevien kieltojen ja rajoitusten noudattamisen valvomiseksi.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaiset oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallinnon keskeisiin oikeusperiaatteisiin kuuluu suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaate on ilmaistu tullilain 13 §:ssä. Sen mukaan tullitoimenpide on suoritettava aiheuttamatta suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin sen suorittamiseksi voidaan pitää puolustettavana. Tullitoimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointeihin vaikuttaviin seikkoihin.

Tullilain 13 §:n 3 momentin mukaan henkilön vapautteen kohdistuvan tullitoimenpiteen peruste on ilmoitettava toimenpiteen kohteena olevalle tai tämän edustajalle, jollei se ole mahdotonta henkilön tilan tai olosuhteen johdosta. Jollei laissa toisin säädetä, on myös sillä, jonka oikeuksia tullitoimenpide koskee tai tämän edustajalla oikeus saada tieto toimenpiteen perusteesta niin pian kuin se on mahdollista toimenpiteen suorittamista vaarantamatta. Saman sisältöinen säännös on uuden tullilain 40 §:ssä.

Tulliasetuksen (1543/1994) tuolloin voimassa olleen 9 §:n mukaan sille, jolta otetaan haltuun tavaraa tullilain 14 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla, on annettava todistus, josta ilmenevät haltuunoton perusteet. Haltuun otetuista tavaroista on pidettävä kirjaa.

Myös tullin jo tuolloin voimassa olleiden ohjeiden mukaan haltuunotosta, muun muassa maahantuontiedellytysten selvittämiseksi, on tehtävä ilmoitus 7 vuorokauden kuluessa.

Edellä esitettyjen säännösten perusteella katson, että asianosaisen oikeudesta tulla kuulluksi johtuu, että viranomaisen on saatettava asianosaisen tietoon haltuunotto ja riittävästi yksilöitävä haltuunoton peruste.

Näin ollen asiassa on Tullissa menetelty lainvastaisesti.

Valvontaosasto on lausunnossaan todennut, että nyttemmin vastuunjakoa ilmoitusten lähettämisestä on muutettu siten, että asiaan riittävästi perehtyneet henkilöt huolehtivat ilmoitusten lähettämisestä. Valvontaosasto ilmoitti myös tulevansa painottamaan ilmoitusten tärkeyttä, jotta tällaisia virheitä ei enää pääsisi tapahtumaan.

Näin ollen katson, ettei kantelu tältä osin anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän Tullin huomiota huolellisuuteen ilmoitusten lähettämisessä.

Ilmoitusten sisällöistä totean, että jo Tullin sisäisten ohjeidenkin mukaan asia ja sen peruste on yksilöitävä ilmoituksessa. Kanteluun liitetty Tullin ilmoitus ei sisällöltään täyttänyt tätä vaatimusta. Saatan käsitykseni menettelyn virheellisyydestä myös tältä osin Tullin tietoon.

3.3 Käsittelyaika

Selvityksen mukaan lähetys oli toimitettu 29.4.2016 Tullilaboratorioon saapumispäivänään. Tutkimusseloste valmistui 14.6.2016 ja se saapui samana päivänä lentotulliin. Tuote pakattiin uudelleen. Kantelija ilmoitti vastaanottaneensa lähetyksen 22.6.2015, oikeastaan 22.6.2016. Näin ollen lähetys oli Tullin hallussa noin 2 kuukautta ennen kuin se palautettiin ja kantelija sai tiedon asiasta.

Hallintolain 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. Edellä mainitun hallituksen esityksen perusteluissa on korostettu myös yhdenvertaisuutta koskevien perusoikeussäännösten (perustuslain 6 §) merkitystä käsittelyajan pituutta arvioitaessa. Säännönmukaisesta käsittelyajasta poikkeaminen tulisi voida perustaa tapaukseen liittyviin erityisiin olosuhteisiin. Hyväksyttävien kiireellisyysperusteiden on oltava kaikkien asianosaisten tiedossa ja poikkeuksellisten syiden käyttäminen käsittelyn nopeuttamiseksi tulisi ilmoittaa kaikille asianosaisille. Käsittelyaikojen yleiseksi nopeuttamiseksi on suositeltu muun muassa käsiteltävien asioiden suunnitelmallista kiireellisyysluokitusta, voimavarojen lisäämistä ja entistä tarkoituksenmukaisempaa jakamista, sijaisjärjestelyiden sekä työnjohdon, valvonnan ja asian käsittelyvaiheiden seurannan tehostamista, henkilökohtaisen virkavastuun entistä näkyvämpää kohdentamista sekä tiedoksiantojen nopeuttamista (kts. Matti Niemivuo, Marietta Keravuori: Hallintolaki, ss. 204–205).

Hallintoasioiden käsittelyn riittävän ripeyden vaatimus voidaan johtaa myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen tavoitteesta. Käsittelyn hitaus voi olla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan edellyttämän jäsenvaltion lojaliteettivelvollisuuden vastaista.

Hallinnollisten käsittelyaikojen venyminen voi sellaisenaan tulla arvioitavaksi myös hallinnollisena esteenä. Sitä voidaan pitää myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 34 artiklan kieltämänä toimena, joka vastaa vaikutukseltaan tuonnin määrällisiä rajoituksia.

Tullin valvontaosasto on selvityksessään todennut, että tarkastukseen ja tutkimukseen kulunut lähes kahden kuukauden aika oli asiakkaan kannalta olosuhteisiin nähden pitkä. Syynä pitkään keston olivat olleet ennen kaikkea vuoden 2016 aikana lisääntyneiden muuntohuumeiden tutkimusten aiheuttama ruuhkautuminen ja siihen liittyvät Tullin voimavarakysymykset. Tutkimukset on lähtökohtaisesti suoritettava lähetysten saapumisjärjestyksessä. Jos on erityisiä syitä kiirehtiä jonkin lähetyksen tutkimista ennen aikaisemmin saapunutta lähetystä, voidaan näin toimia, mutta tällöin viive aiheuttaa haittaa näitä muita lähetyksiä odottaville vastaanottajille.

Tullissa on selvityksen mukaan vireillä erilaisia teknisiä ja muita hankkeita lähetyksiin kohdistuvien laboratoriotutkimusten jouduttamiseksi.

Totean ensinnäkin, että tässä tapauksessa lähetyksen luonteen vuoksi, jos pakkauksessa olevat merkinnät asian selvästi ilmaisivat, olisi ollut perusteita asettaa lähetyksen tutkiminen kiireellisyysjärjestyksessä mahdollisten muiden tutkimusten edelle. Tästä syystä pidän kahden

kuukauden käsittelyaikaa liian pitkänä. Arviooni vaikuttaa se, että asian varmistamiseksi ei selvityksestä päätellen ole tarvittu muiden viranomaisten lausuntoa tai muuta sellaista toimenpidettä, joka viivästyttää asian selvittämistä. Lisäksi merkittävää on se, että henkilö ei ollut saanut asiasta mitään tietoa, eikä asiassa tehdä valituskelpoista päätöstä ennen kuin on selvinty mistä aineesta haltuunotossa on kysymys.

Näin ollen totean, että tämänkin kantelun valossa huoli oikeusturvan toteutumisesta on aiheellinen. Totean, että olen useamman kantelun yhteydessä kiinnittänyt huomiota selvittämisen nopeuden tärkeyteen.

Ottaen huomioon edellä valvontaosaston selvityksestä ilmenevän katson kuitenkin, että asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että kiinnitän Tullin huomiota siihen, että asian käsittely on tässä tapauksessa viivästynyt ja että selvityksen nopeuttamiseen tulee kiinnittää huomiota.

Tulen seuraamaan parhaaksi katsomallani tavalla, miten menettelyä kehitetään käsittelyn viivyttyksettömyyden takaamiseksi.

3.4 Tullin merkinnät pakkauksessa

Kantelun mukaan pussissa olleet Tullin merkinnät eivät vastanneet tullilain 8 §:ssä säädettyjä vaatimuksia. Uusi tullilaki (304/2016) tuli voimaan 1.5.2016. Uuden lain 8 §:n mukaan Tulli antaa tarkemmat määräykset avattaviin lähetyksiin tehtävistä merkinnöistä. Kantelun mukaan pakkauksessa oli merkintä siitä, että se oli Tullin avaama sekä edellä tarkoitettu kirje haltuunotosta ja sisällön selvittämisestä.

Näin ollen katson jäävän osoittamatta, että merkinnät lähetyksessä olisivat lain vastaisia. Kantelu ei siis tältä osin anna aihetta enempiin toimenpiteisiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.2 ja 3.3 esittämäni käsitykset Tullin tietoon. Mikäli kantelija katsoo, että Tullin hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä on aiheutunut hänelle vahinkoa, voi hän pyytää hyvitystä Valtiokonttorille osoitettavalla hakemuksella.