

19.12.2007

Dnro 3496/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **TULLAUSPÄÄTÖKSEN PERUSTELEMINEN**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvostelee eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa sitä, ettei hänelle Nuijamaan tullissa annetussa seitsemän bensiinilitran maahantuontiveroa ja tullia koskevassa päätöksessä ollut merkitty sovellettuja lainkohtia. Hän oli saapunut henkilöautolla Venäjältä Suomeen ja hänen autoonsa oli kohdistettu tullitarkastus 26.9.2006. Kantelija arvostelee myös Nuijamaan tullin esimiehenä esiintyneen ja nimettömäksi tässä tilanteessa jääneen virkamiehen ammattitaitoa ja käyttäytymistä. Tullivirkailija oli esittäytynyt "toimipaikan esimieheksi" eikä kertonut nimeään, vaikka kantelija oli sitä virkamieheltä tiedustellut. Kantelija arvostelee myös sitä, että esimies oli tiedustellut, oliko määrätty maksu 8,20 euroa "elämää suurempi asia". Kantelija oli myös tiedustellut tullauspäätöksen perusteita ja lainkohtia. Esimies oli kertonut hänelle ainoastaan, että päätös perustui tullilakiin ja vaatinut häntä odottamaan ainakin kolme tuntia, jos hän halusi tarkemmat perustelut päätökselle.

---

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Tullitarkastuksen peruste**

Tullilaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaan tullilaitos vastaa maahantuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaan liikenteen tullivalvonnasta ja muista tullitoimenpiteistä sekä tulli- ja valmisteverotuksesta sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään. Tullilain 14 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti tulliviranomaisilla on oikeus pysäyttää ja tarkastaa kulkuneuvo.

Tullilain 13 §:n 1 momentin mukaan tullitoimenpiteet on suoritettava aiheuttamatta suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin niiden suorittamiseksi voidaan pitää puolustettavana. Toimenpiteen on oltava suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Lain 13 §:n 2 momentin mukaisesti jokainen on velvollinen alistumaan

tullitoimenpiteisiin ja myötävaikuttamaan siihen, että ne voidaan suorittaa asianmukaisesti.

Neuvoston asetus (ETY) nro 2913/92 yhteisön tullikoodeksiksi sisältää säännöksen henkilön velvollisuudesta oma-aloitteisesti esittää tavara tullattavaksi. Koodeksin 40 artiklan mukaan henkilön, joka on tuonut tavarat yhteisön tullialueelle tai tapauksen mukaan henkilön, joka on ottanut vastatakseen tavaroiden kuljetuksesta yhteisön tullialueelle tuonnin jälkeen, on esitettävä tavarat tullille niiden saavuttua tullitoimipaikkaan tai muuhun tulliviranomaisten osoittamaan tai hyväksymään paikkaan. Tullikoodeksin 38 artiklassa säädetään, että henkilön, joka tuo tavarat yhteisön tullialueelle, on viipymättä kuljetettava ne tulliviranomaisten tähän tarkoitukseen mahdollisesti osoittamaa reittiä ja näiden antamia ohjeita noudattaen.

Henkilön pysäyttämisen ja ajoneuvon tarkastamisen edellytykset, kuten muidenkin tullilain 14 §:ään perustuvien toimivaltuuksien edellytykset, on säädetty varsin löyhästi tullilaissa. EU:n ulkorajoilla, kuten tässä tapauksessa, tarkastuksia voi suorittaa pistokokeenomaisesti.

Saadun selvityksen mukaan kysymyksessä oleva tullitarkastus on suoritettu niin sanotulla vihreällä kaistalla, jonka valitseminen tarkoittaa samalla tulli-ilmoitusta siitä, ettei maahan saapuvalla henkilöllä ole mukanaan tuontirajoitusten alaista tavaraa eikä enempää tuomisia kuin mitä maahan saa tuoda verotta ja tullitta. Näillä tarkastuspisteillä tullivalvontaa suorittanut tullitarkastaja totesi ajoneuvosta 0,5 litraa alkoholia ja kannettavassa kanisterissa 7 litraa verotettavaa bensiiniä. Tässä kantelussa on kysymys verotettavaa bensiiniä koskevasta tullauspäätöksestä.

Kantelussa saadun selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että tulli olisi menetellyt virheellisesti suorittaessaan kantelijan pysäyttämisen ja autoon kohdistuneen tullitarkastuksen Nuijamaan tullissa.

### 3.2

#### Tullauspäätöksen perustelevinen

Tullilaissa ei ole erityistä säännöstä tullauspäätöksen sisällöstä. Näin ollen tällöin tulevat tullin osalta sovellettavaksi hallintolain säännökset.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 7 §:ssä säädetään yleisesti hyvään hallintoon kuuluvasta palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n mukaisesti viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on säädetty maksuttomaksi.

Hallintolain 43 §:ssä säädetyn pääsäännön mukaisesti hallintopäätös on

annettava kirjallisesti. Lain 44 §:ssä säädetään tarkemmin kirjallisen päätöksen sisällöstä. Päätöksestä tulee selvästi ilmetä päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen ajankohta, asianosaiset, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Päätöksen perusteluvelvollisuus on eräs keskeisimmistä perustuslain 21 §:ssä turvatuista oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeista sillä päätöksen perusteluista asianosainen voi arvioida päätöksen oikeellisuutta sekä mahdollisen muutoksenhaun tarpeellisuutta ja menestymismahdollisuutta.

Hallintolain 45 §:ssä säädetyn mukaisesti päätös on perusteltava ja perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Lisäksi säädetään erikseen niistä tilanteista, joissa päätöksen perustelut voidaan poikkeuksellisesti jättää esittämättä. Perusteluista tulee näin ollen ilmetä ne tosiseikat, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta ja sovelletut lainkohdat ja muut säännökset.

Valmisteveroa koskevan päätöksen sisällöstä säädetään valmisteverotuslaissa. Päätöksen perusteluille on asetettu hallintolakia vähäisemmät vaatimukset. Valmisteverotuslain 73 c §:n mukaan päätös on perusteltava, jos siinä poiketaan verovelvollisen antamasta veroilmoituksesta tai päätös koskee arvioverotusta, oikaisua veronsaajan hyväksi, jälkiverotusta tai veronkorotusta taikka päätöksessä muutoin poiketaan säännönmukaisesta verotuksesta. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä pääasialliset tosiseikat on otettu päätöksen perustaksi ja mainittava sovelletut säännökset. Päätös voidaan jättää perustelematta, jos se on ilmeisen tarpeetonta.

Yhteisön tullittomuusjärjestelmän luomisesta annetun asetuksen (ETY) N:o 918/83 (Tullittomuusasetuksen) 112–116 artikloissa säädetään maamootoriajoneuvoissa ja erikoiskonteissa olevien polttoaineiden tullittomuudesta. Tullittomuusasetuksen 112 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan tuontitullittomuus myönnetään muun muassa henkilöajoneuvojen, hyötyajoneuvojen ja moottoripyörien tavanomaisissa polttoainesäiliöissä tuotavalle polttoaineelle. Saman artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti henkilöajoneuvoissa ja moottoripyörissä olevien kannettavien säiliöiden sisältämälle polttoaineelle myönnetään tuontitullittomuus 10 litran rajaan asti ajoneuvolta.

Valmisteverotuslain 16 §:n 10 kohdan mukaan valmisteverotonta on yhteisön ulkopuolelta saapuvien moottoriajoneuvojen mukanaan tuoma polttoaine samoilla edellytyksillä ja samoin rajoituksin kuin tuotteen tullittomuudesta säädetään.

Arvonlisäverolain 94 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaisesti verottomaksi on säädetty edelleen muun muassa tullittomuusasetuksen 112–116 artiklojen perusteella tullittomat tavarat.

Tullilain 31 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti tullia voidaan korottaa 100 prosentilla, jos maahan saapuva henkilö tietensä tai törkeästi

huolimattomuudesta on laiminlyönyt ilmoittamisvelvollisuutensa tuomalla tai yrittämällä tuoda tullitta enemmän tavaraa, kuin mihin hänellä on oikeus eikä asiaa ole käsiteltävä tullirikoksena.

Tulliasetuksen 2 §:ssä säädetyn mukaisesti pienin tileihin kirjattava tullin määrä on 10 euroa.

Koska kantelijan kuljettamassa henkilöautosta tavattiin irtosäiliössä yhteensä 17 litraa polttoainetta ja koska tullittomuus ja verottomuus voitiin myöntää ainoastaan 10 litran määrään saakka, Nuijamaan tullin tuli määrätä maahantuontiverot tuosta 7 litrasta. Nuijamaan tulli on voinut myös korottaa maahantuontiveroja, koska kantelija oli laiminlyönyt ilmoittamisvelvollisuutensa.

Koska puheena olevassa tapauksessa tullauspäätöksellä kannettavien tullin ja arvonlisäveron määrät jäävät alle tulliasetuksen 2 §:ssä säädetyn pienimmän tileihin kirjattavan määrän eli alle 10 euron, tullia ja arvonlisäveroa ei tässä tapauksessa kannettu.

Saadun selvityksen mukaan tullilaitoksessa käytettiin vielä 26.9.2006 henkilö- ja matkustajaliikenteessä tuotujen alkoholi-, savuke- ja polttoainetuomisten verottamisessa ns. rajamaksuohjelmaa. Tämä verotusohjelma on korvattu 27.11.2006 kokonaan uudella posti- ja matkustajatullauksessa käytettävällä verotusohjelmalla, josta tulostettaviin päätöksiin on mahdollista sisällyttää kattavammin asia- ja oikeusohjeperustelut. Itäinen tullipiiri on lausunnossaan katsonut, että kantelijan arvostelu tullauspäätöksen vaikeaselkoisuudesta ja siitä puuttuvista oikeusohjeista on osittain perusteltu.

Tullauspäätöksessä ei lainkaan ollut perusteluja. Näin ollen päätös ei ole ollut hallintolain ja myös valmisteverotuslain päätöksen sisällölle asettamien vaatimusten mukainen. Näiden lakien päätöksen perusteluille asettamat vaatimukset olisi ainakin oikeusohjeiden ja myös pitkälti asiaperustelujen osalta voitu täyttää erillisellä siihen liitettävällä perusteluosalla. Näin ollen katson, että tullipiirissä käytössä ollut menettely ei ole ollut asianmukaista. Perustelumahdollisuus on kuitenkin tuotu sittemmin kirjausjärjestelmään siten, että oikeus- ja asiaperustelujen esittäminen on mahdollista.

Kantelija oli kertomansa mukaan vaatinut tullitarkastajaa yksilöimään lainkohdat, joihin päätös perustui. Tullitarkastaja kertoo selvityksessään, että tarkastuksesta aiheutuneet seuraamukset oli luettavissa kantelijalle esitetystä matkustajamääräyksistä. Tullitarkastaja oli lisäksi kertonut, että kyseiset matkustajamääräyksissä mainitut kohdat löytyvät tullilaista sekä tullittomuusasetuksesta.

Hallintolain 44 §:ssä edellytetään, että päätöksessä tulee ilmetä henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asiaosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoa päätöksestä. Tämä on siis hallintolaissa edellytetty osa päätöksen sisältöä. Kun näitä tietoja ei tullilaitoksen käytössä olleen tullauspäätöksen lomakkeissa ollut, olisi nämä tiedot joka tapauksessa tullut antaa päätöksen yhteydessä tavaranhaltijalle eli tässä tapauksessa kantelijalle.

Kun näitä perusteluita tai yhteystietoja ei päätöksessä ollut, olisi tuolloin päätöksen kirjoittaneen tullitarkastajan esimiehen eli kantelussa tarkoitettujen tullitarkastajien tullut pyydettäessä antaa kantelijalle nämä tiedot hallintolain neuvontavelvollisuutta koskeneen säännöksen nojalla.

Tullipiirin normaalikäytännön mukaisesti tällaisessa tilanteessa, jossa virkamies ei muilta työtehtäviltään ehtinyt tai jos asiakkaan esittämiin kysymyksiin ei voitu antaa tyhjentävää vastausta välittömästi, asiaan vastaaminen siirrettiin sellaiselle henkilölle, jonka vastuualueelle esitetty kysymys kuului. Tuolloin aihepiirin vastuuhenkilö otti asiakkaaseen yhteyttä ja asiakas sai tarvittavat neuvot ja ohjeet. Esimerkiksi tuontitullauksen osalta Itäisessä tullipiirissä ja Nuijamaan tullissa oli nimetyt vastuuhenkilöt, joilta kantelija olisi puheena olevassa tilanteessa saanut vastaukset esittämiinsä kysymyksiin.

Näin ollen tullitarkastajan olisi tullut päätöksen perusteena olevien lainkohtia koskevan kysymyksen perusteella ohjata kantelija ottamaan yhteyttä tässä määrättyihin vastuuhenkilöihin, jotka olisivat voineet esittää tullauspäätöksen perusteet kantelijalle myöhemmin. Tullitarkastajan olisi tullut myös tullipiirissä noudatettua käytännön mukaisesti kantelijan niin halutessa tämän ilmoittamien yhteystietojen perusteella siirtää vastauksen antaminen yhteyshenkilölle, joka olisi ilman eri pyyntöäkin toimittanut kantelijalle päätöksen perustelut.

Kiinnitän Itäisen tullipiirin huomiota menettelyn virheellisyyteen siltä osin kuin se koskee päätöksen perustelujen puuttumista ja tullitarkastajan huomiota neuvonnan riittämättömyyteen. Koska päätöslomakkeet oli sittemmin uudistettu siten, että niissä on mahdollista esittää asia- ja oikeusohjeperustelut, ei kantelu anna aihetta enempään toimenpiteisiin.

### 3.3

#### Virkamiehen nimen ilmoittaminen

Saadun selvityksen mukaan tullitarkastajan ei ollut tarkastustilanteessa kantelijan sitä häneltä kysyessä ilmoittanut nimeään, vaan oli ainoastaan ilmoittanut asemansa eli että hän olisi esimies. Tullitarkastaja totesi selvityksessään ilmoittaneensa kantelijalle, että hänen nimensä saa tarvittaessa Lappeenrannan tullista. Hän oli kokenut tilanteen sillä hetkellä uhkaavaksi.

Itäisen tullipiirin sisäisen ohjeistuksen mukaisesti asianosaisella oli pääsääntöisesti aina oikeus saada tietoonsa virkamiehen henkilöllisyys. Poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodosti ainoastaan huumevalvontaan liittyviä henkilöntarkastuksia ja -katsastuksia tekevien virkamiesten henkilöllisyyden ilmaiseminen välittömästi toimenpiteen suorittamisen yhteydessä, koska toimenpiteen luonne voi olla sellainen, että virkamiehen perheenjäseniin, sukulaisiin, muihin läheisiin tai virkamieheen itseensä voi kohdistua todellinen väkivallan uhka. Näissäkin tilanteissa henkilöllisyys on toimenpiteen jälkeen ilmaistava asianosaisen kirjallisesta pyynnöstä. Tullilaitoksen ohjeistuksen mukaisesti henkilöllisyys voidaan poikkeuksellisesti jättää kokonaankin ilmaisematta, jos on perusteltua epäilyä siitä, että henkilöllisyyden ilmaiseminen vaarantaa virkamiehen oman tai perheenjäsentensä, sukulaistensa tai muiden läheistensä terveyden ja hengen. Tullipiiri katsoi, että tullitarkastaja oli

kieltäytyessään ilmoittamasta henkilöllisyyttä arvioinut mahdollisen häneen kohdistuvan uhka- ja vaaratilanteen kokonaisuudessaan vastoin henkilöllisyyden ilmaisemista koskevaa tullilaitoksen ohjeistusta. Tältä osin hänelle on annettu suullinen huomautus Nuijamaan tullin päällikön toimesta.

Pidän virkamiehen nimen ilmoittamista tärkeänä, jotta virkatoiminnan avoimuus ja luottamus virkatoiminnan puolueettomuuteen ja asianmukaisuuteen sekä perustuslain 118 §:n mukainen oikeus saattaa virkamies oikeudelliseen vastuuseen virkatoimistaan voivat toteutua. Mielestäni tullimiehen on tullivalvonnan yhteydessä ilmoitettava henkilöllisyytensä ainakin lähtökohtaisesti samoin edellytyksin kuin poliisimiehen virkatehtävissään. Poliisiasetuksen 17 §:n mukaan virkamerkki on tarvittaessa tai vaadittaessa esitettävä, kun se virkatehtävää vaarantamatta on mahdollista. Virkamiehen nimen kokonaan ilmoittamatta jättäminen voi olla mahdollista vain, jos siihen on lakiin nojautuva peruste.

Asiasta saadusta selvityksestä ei ole pääteltävissä, että kyseisen tullitarkastustoimenpiteen yhteydessä olisi tullitarkastajaan kohdistettu mitään sellaista välitöntä uhkaa tai vaaraa, joka olisi antanut perusteen kieltäytyä nimen ilmoittamisesta valvontatilanteessa.

Tullitarkastaja on nimen ilmoittamatta jättämistä koskevalta osin saanut esimieheltään jo suullisen huomautuksen. Näin ollen katson, että kantelu ei tältä osin anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan tämän käsitykseni tullitarkastajan ja Itäisen tullipiirin tietoon.

### 3.4

Tullitarkastajan käytöstä koskevat väitteet

Asiaosaisten kertomukset poikkeavat jossakin määrin toisistaan koskien päätöksen perusteluiden tiimoilta käytyjä keskusteluja kantelijan ja tullitarkastajan välillä. Kun muutakaan selvitystä ei asiassa ole ilmeisesti saatavissa, katson jääneen näyttämättä, että tullitarkastaja olisi menetellyt kantelussa väitetyllä virheellisellä tavalla.

### 3.5

Toimenpiteet

Saatan edellä kohdissa 3.2 ja 3.3 esittämäni käsitykset Itäisen tullipiirin ja tullitarkastajan tietoon.