

13.9.2012

Dnro 3911/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **POSTITULLAUKSEN ASIAKASPALVELUN RIITTÄVYYS**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli sitä, että postitullin palvelupiste Helsingin keskustassa lakkautettiin 13.10.2011. Tullauksen voi tämän jälkeen suorittaa vain internetissä tai lentotullin toimipisteessä Helsinki-Vantaan lentoasemalla. Kantelijan mielestä ei ollut kohtuullista, että helsinkiläiset eivät voi suorittaa tullausta kotikaupungissaan.

### **2 SELVITYS**

Tullihallituksen selvityksen mukaan vuoden 2011 alussa Citypostin tullin toimipisteessä kävi kuukausittain 1500–2000 asiakasta. Kun yksityishenkilöiden postilähetysten tulliselvitys tuli mahdolliseksi tehdä internetissä 29.3.2011 alkaen, palvelu sai heti kasvavan suosion. Vastaavasti asiakaskäyntien lukumäärä Citypostin toimipisteessä alkoi voimakkaasti laskea ollen kesällä 2011 enää 10–15 % alkuvuoden asiakasmäärästä. Vähentyneen palvelutarpeen vuoksi tullipalvelut Citypostissa päätettiin lopettaa syksyllä 2011 ja keskittää fyysistä asiointia edellyttävä asiakaspalvelu Helsinki-Vantaan lentokentän alueella toimivaan Siipitien postitulliin. Selvityksessä todetaan, että Helsingistä ja koko pääkaupunkiseudulta on lentoasemalle varsin lyhyet etäisyydet ja hyvät yhteydet ja erityisesti, jos verrataan muualla Suomessa asuvien asiakkaiden asuinpaikkojen etäisyyksiä heitä lähinnä oleviin tullin asiakaspalvelupisteisiin, useimmissa tapauksissa matkaa on merkittävästi enemmän. Selvityksen antoaikaan (kesäkuu 2012) internet-ilmoituksiin perustuvien tullauspäätösten osuus kaikista Suomen tulli-ilmoitusta edellyttävien postilähetysten tullauksista oli noin 80 %. Tullihallituksen mukaan tulli kehittää edelleen tulli-ilmoittamiseen liittyviä palvelujaan, jotka muualla kuin rajatullitoimipaikoilla tulevat tulevaisuudessakin pääasiallisesti perustumaan pelkästään sähköiseen asiointiin. Asiakaskäynti tullitoimipisteessä on välttämätön, ellei asiakkaalla ole mahdollisuutta sähköiseen ilmoittamiseen.

### **3 RATKAISU**

Säädökset ja tullin ohjeet

Hyvän hallinnon lähtökohtana on perustuslain 21 §:n 1 momentti, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa viranomaisessa asianmukaisesti käsitellyksi, ja 2 momentti, jonka mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Tähän kuuluu säännöksen perusteluiden mukaan muun muassa, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen ja heillä on yhtäläiset mahdollisuudet päästä selvytyteen lakiin perustuvista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Saman pykälän mukaan viranomaisen toimien on myös suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tässä on kyse luottamuksensuojan periaatteesta, johon kuuluu keskeisesti se, että yksityisen tulee voida luottaa viran-omaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen (HE 72/2002 vp, s. 54–56).

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Asiointilla tarkoitetaan säännöksen perusteluiden mukaan kaikkea julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Säännös korostaa asiakasnäkökulmaa. Pykälän sisältämään palveluperiaatteeseen kuuluu, että julkisia palveluja järjestettäessä kiinnitetään huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen (HE 72/2002 vp, s. 57).

Tullipiireistä ja tullitoimipaikoista säädetään valtioneuvon asetuksessa tullilaitoksesta (205/2008). Sen 1 §:ssä todetaan, että tullipiirit ja niiden alueet lääneittäin ja maakunnittain sekä valtakunnan maarajalla sijaitsevat tullitoimipaikat ovat seuraavat:

- 1) Eteläinen tullipiiri: Etelä-Suomen läänistä Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnat;
- 2) Läntinen tullipiiri: Länsi-Suomen lääni;
- 3) Ahvenanmaan tullipiiri: Ahvenanmaan lääni;
- 4) Itäinen tullipiiri, Itä-Suomen lääni, Etelä-Suomen läänistä Etelä-Karjalan ja Kymenlaakson maakunnat; maarajalla sijaitsevat Vaalimaan, Vainikkalan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan tullitoimipaikat,
- 5) Pohjoinen tullipiiri: Oulun ja Lapin läänit; maarajalla sijaitsevat Kuusamon, Tornion, Pellon, Muonion, Karessuvannon, Kilpisjärven, Kivilompolon, Karigasniemen, Utsjoen, Rajajoosepin, Sallan ja Vartiuksen tullitoimipaikat. Rannikolla sijaitsevaan tullipiiriin kuuluu sen kohdalla olevan merialue saaristoineen sen tullirajaan saakka.

Tullihallituksen 11.11.2008 antamassa päätöksessä määrättiin muista kuin valtakunnan maarajalla sijaitsevista tullitoimipaikoista. Päätös tuli voimaan 1.1.2009.

Tulli on julkaissut asiakasohjeen yksityishenkilöille maaliskuussa 2011 nro 19 "Ostaisinko internet-kaupasta? - ohje tavaraa tilaavalle yksityishenkilölle." Tämä ohje sisältää käsittelyohjeet, jotka ovat pääosin samoja kuin muihinkin kuin internetin kautta tilattaviin ulkomailta tehtyihin postimyyntiostoksiin. Esite käsittelee ostoksia, jotka on tullattava tai joista on maahantuonnin perusteella maksettava veroja Suomessa. Nämä menettelyohjeet eivät koske matkustajatuomisia eikä ulkomailta saadun lahjan tullikohtelua, joita koskevat eri määräykset.

Ohjeen mukaan tavaransa saavuttua tilaaja saa tulliselvitettävästä tavarasta saapumisilmoituksen postilähetyksissä Itella Oyj:ltä ja rahtilähetyksistä muulta rahdinkuljettajalta. Saapumisilmoituksesta löytyvät muun muassa seuraavat tiedot: saapumistunnus/edeltävän asiakirjan tunnus, saapumispäivä, lähettäjä, vastaanottaja, tavaransa tiedot, tavaransa sijaintipaikka.

Tavaransa tulliselvitykseen on ohjeen mukaan kolme vaihtoehtoa:

1) Tulliselvityksen tekeminen tullin nettipalvelussa osoitteessa <http://asiointi.tulli.fi/nettituonti>. Palveluun tulee kirjautua omilla verkkopankkitunnuksilla. Ostoksista kannettavat maahantuontiverot voi maksaa verkkopankissa halutessaan saman tien. Postilähetysten osalta tullauksen ja maahantuontiverojen maksun jälkeen postilähetys saapuu kotiin tai se voidaan noutaa lähipostista. Rahtilähetysten osalta jos kyseessä on muu kuin postipalvelu, nettipalvelusta tulostetaan rahtilähetysten luovutus päätös, joka otetaan mukaan tavaran noutamiseksi rahdinkuljettajan varastosta.

2) Tulliselvityksen tekeminen tullitoimipaikassa. Postilähetysten osalta kehoitetaan tilaajaa pyytämään Itella Oyj:tä siirtämään lähetysten asiakasta lähimpänä olevaan tulliin. Lista postipaketteja hoitavista tullitoimipaikoista ilmoitetaan löytyvän tullin internetsivuilta. Saapumisilmoitus myös sisältää toimintaohjeet. Siirtopyynnön jälkeen tullausta ei enää voi hoitaa internetissä.

3) Huolintayrityksen palvelujen käyttäminen. Asiakas voi käyttää myös huolintayritystä asiamiehenä, jos ei halua tullata asiasta itse. Huolintayritys veloittaa palveluistaan hinnastonsa mukaisesti.

Tullin internetsivustolla osoitteessa [www.tulli.fi](http://www.tulli.fi) on lueteltu postitullausta hoitavat toimipaikat tullipiireittäin:

- *Ahvenanmaan tulli*

Maarianhamina

- *Eteläinen tullipiiri*

Hanko, Lahti, Loviisa, Helsinki-Vantaan postitulli, Siipitie 9

- *Itäinen tullipiiri*

Hamina, Imatra, Kotka, Kouvola, Lappeenranta

- *Läntinen tullipiiri*

Jyväskylä, Kaskinen, Kokkola, Pietarsaari, Pori, Rauma, Tampere, Turku ja Vaasa

- *Pohjoinen tullipiiri*

Ivalo, Karikasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo (Hetta), Kuusamo, Muonio, Oulu, Salla, Tornio, Utsjoki

Euroopan neuvoston asetus (ETY) 2913/92 sisältää säännökset yhteisön tullikoodeksista. Koodeksin 4 artiklan määritelmäsäännössä todetaan: 4 b-kohdan mukaan tuontitullitoimipaikalla tarkoitetaan tulliviranomaisten tullisäännösten mukaisesti määräämää tullitoimipaikkaa, jossa suoritetaan yhteisön tullialueelle tuotujen tavaroiden tulliselvitysmuodon osoittamiseen liittyvät muodollisuudet sekä asianmukainen riskiin perustuva tarkastus.

### 3.2

#### Arviointi

Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan säännöksen tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin.

Esitöiden mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta

mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten. Pykälässä ei kuitenkaan aseteta viranomaiselle ehdotonta velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin asiointipalvelujen asianmukaiseksi järjestämiseksi, vaan säännös mahdollistaa käytettävissä olevien taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen.

Edelleen esitöiden mukaan asiointi on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tule rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset.

Hallintolain palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus edellyttävät asiakaskeskeytyksen ohella asioinnin ja asian käsittelyn järjestämistä siten, että viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluja järjestettäessä tulee kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Asiointi on järjestettävä myös alueellisesti yhtäläisellä tavalla.

Asiaa on lisäksi arvioitava perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslain yhdenvertaisuussäännös edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua myös muun muassa asuinpaikkaan katsomatta (HE 309/1993 vp, s. 44/I). Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluu myös asuinpaikan valitsemisen vapaus (esim. PeVL 59/2001 vp, s. 2/I). Perustuslain vaatimusten kannalta on ongelmallista, jos hallinnon palveluiden joustava kehittäminen samalla merkitsisi sitä, että palvelun käyttäjät asetetaan eri asemaan palvelujen alueellisen kattavuuden ja niiden saavutettavuuden kannalta. Palvelupisteiden aukioloaikoihin liittyvien järjestelyjen tulee turvata alueellisesti yhdenvertaiset palvelut sekä palvelut niille henkilöille, joille sähköinen asiointi ei ole mahdollista.

Hyvän hallinnon palveluperiaatteesta seuraa, että viranomaisen tulee tarjota erilaisia vaihtoehtoja asiointiin. Tullin ohjeissa onkin selvitetty kolme eri tapaa hoitaa tulliselvitys. Saadun selvityksen mukaan toiminnan kysynnän vähentyessä ja taloudellisista syistä Helsingin keskustan tulliposti-toimipiste lakkautettiin. Menettelyä tulee kantelun pohjalta arvioida siltä kannalta, johtaako toimenpide kohtuuttomiin asiointimatkoihin ja onko toimenpiteen seurauksena, että Helsingissä tai pääkaupunkiseudulla asioivat joutuvat eriarvoiseen asemaan muualla asuviin tullissa asioiviin nähden.

Olen edellä selvittänyt tullin toimipisteitä koko maassa. Kuten selvityksestäkin ilmenee, on tullipostipalvelujen saanti muualla maassa - erityisesti kun kysymys on sisämaan paikkakunnista - merkittävästi pidempien asiointimatkojen päässä kuin pääkaupunkiseudulla. Näin ollen asiassa saatu näyttö ei tue kantelussa esitettyä olettamaa siitä, että Helsingin tai pääkaupunkiseudun tullin asiakkaat olisivat huonommassa asemassa kuin muualla maassa tai että yleisemminkin asiointi postitullissa olisi heikosti saavutettavissa ja siten hyvän hallinnon palveluperiaatteen vastaista.

Kun palveluperiaatteen toteuttaminen edellyttää monipuolisten asiointipalveluvaihtoehtojen olemassaoloa, onkin arvioitaessa tullausmenettelyä pikemminkin kysyttävä, tulisiko EU:n ulkopuolelta postitse ostetun tavaran tulli-ilmoitusmenettelyyn olla mahdollista myös kaikissa tullin toimipaikoissa tai tulisiko vaihtoehtoja olla internet-tullauksen lisäksi myös muita kuin henkilökohtainen asioiminen tietyissä tullitoimipaikoissa.

Kuten selvityksestä ilmenee, postitullaus nojaa vahvasti tullin internettullauspalveluun. Tämä menettely kuitenkin edellyttää vahvaa tunnistamista eli käytännössä pankkitunnusten käyttöä. Jo pelkästään kysymys siitä, voidaanko palvelun käyttäjiltä tätä edellyttää, on ollut esillä muun muassa ratkaisussani 21.3.2012 Dnro 4192/4/10. Arvioin menettelyä, joka koski Kansaneläkelaitoksen ja maistraattien menettelyä sähköisen asioinnin järjestämisessä seuraavasti:

Kyse on nyt siitä, millainen lakiin perustuva velvoite viranomaisilla on järjestää sähköisiä asiointipalveluja ja tarjota tässä yhteydessä vahvaan tunnistautumiseen erilaisia vaihtoehtoja. Tehtäväni ei nyt ottaa kantaa erilaisiin tunnistautumisvaihtoehtoihin sinänsä.

Sähköistä asiointia koskeva asiointilaki on yleislaki, eikä siinä säädetä sähköisen asioinnin viranomais- tai hallinnonalakohtaisesta järjestämisestä. Lain 5 §:n 1 momentin sanamuoto asettaa viranomaiselle joustavan velvollisuuden järjestää sähköisiä palveluita. Lainkohdasta ei mielestäni voida suoraan johtaa vastausta esimerkiksi siihen, kuinka nopeasti viranomaisen pitää reagoida uusien tunnistautumisvälineiden markkinoille tuloon.

Toisaalta mainitussa lainkohdassa viranomaisen velvoitetaan tarjoamaan kaikille mahdollisuus esimerkiksi asioiden sähköiseen vireille panoon. Sääntelyllä voidaan nähdä olevan yhteys perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja hallintolain 6 §:ssä ilmaistuun tasapuolisuusvaatimukseen. Asiointilain 5 §:n 3 momentissa säädetyn viranomaisen velvollisuuden pyrkiä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja voidaan omalta osaltaan katsoa konkretisoivan vaatimusta tasa-puolisesta kohtelusta. Viranomaisen ei mielestäni kuitenkaan voida katsoa olevan velvollinen järjestämään sähköistä palvelua esimerkiksi niin, että sitä voitaisiin käyttää myös sellaisilla ohjelmistoilla ja välineillä, jotka ovat varsin harvinaisia.

Suurin osa sähköisistä asiointipalveluista on käytettävissä ilman tunnistautumista. Joidenkin asiointipalveluiden käyttäminen edellyttää kuitenkin turvallisuuden ja luotettavuuden takia palveluun rekisteröitymistä. Tunnistautuminen tapahtuu asiointipalvelusta riippuen joko verkkopankkitunnusten tai varmennekortin avulla. Osa sähköisistä asiointipalveluista edellyttää myös sähköistä allekirjoitusta.

Yleisesti käytössä olevien pankkitunnusten käyttöä vahvan tunnistautumisen välineenä myös julkisen sektorin palveluissa voidaan sinänsä arvioida perustuslain 21 §:ssä perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen näkökulmasta niin, että se on omiaan vähentämään tarvetta omaksua useita erilaisia tapauskohtaisia tunnistautumismekanismia. Asiakaslähtöisyyteen kuuluu menettelytapojen yksinkertaisuus eli tässä tapauksessa se, että sama tunnistautumismekanismi pätee monissa erilaisissa palveluissa.

Tietoyhteiskuntakehityksen myötä saattaa tulevaisuudessa kuitenkin syntyä tilanteita, joissa jokin kansalaisten kannalta tärkeä palvelu on enää saatavilla vain rajoitusti muutoin kuin sähköisesti, jolloin tunnistamisvälineen tarve esimerkiksi jonkin tietyn hallinnonalan julkisten palvelujen saatavuuden kannalta saattaa korostua nykyisestä (ks. LiVM 12/2009 vp – HE 36/2009 vp). Hallinnossa asioivien perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden näkökulmasta tilanne olisi mielestäni ongelmallinen etenkin siinä tapauksessa, että julkisen sektorin palvelut olisivat tarjolla vain sähköisesti ja esimerkiksi vain hyvin suppeasti käytössä olevia varmennemekanismeja käyttäen. Näin ei nyt kuitenkaan ole, koska sähköisiin palveluihin tunnistautumisessa ei edellytetä sellaisia tunnistautumismekanismeja, jotka eivät olisi yleisiä tai yleisesti saatavilla, ja viranomaisiin on edelleenkin mahdollista ottaa yhteyttä myös puhelimitse ja kirjeitse.

Hallinnossa asioivien perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi ongelmallista, jos palvelut järjestyvät siten, että niitä olisi tarjolla vain sähköisesti ja esimerkiksi sellaisia varmennemekanismeja käyttäen, jotka eivät ole kaikkien käytössä. Kun väistämättä tullin asiakaspalvelupisteet erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomen sisäalueilla tulevat olemaan jatkossakin pitkien etäisyyksien päässä, tulisi tullin palvelun yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi mielestäni harkita mahdollisuutta kehittää muunkinlaisia kirjallisia tulliselvitysmenettelyjä kuin ainoastaan internet-tullaukseen perustuvaa.

Tullin organisaatiota ollaan paraikaa muuttamassa. Tämä muutos, joka tulee voimaan ensi vuoden alusta, tulee vaikuttamaan tullin palvelujen järjestämiseen. Uudistuksen yhteydessä tulee mielestäni harkita, miten postitullaus voidaan järjestää siten, että se vastaa hyvän hallinnon periaatteita.

Tässä tarkoituksessa saatan nämä kannanotoni Tullihallitukselle tiedoksi ja huomioon otettavaksi. Pyydän Tullihallitusta ilmoittamaan 1.3.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä kannanotoni on antanut aiheita.