

30.8.2021

EOAK/4892/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

TULLISELVITYKSEN TEKEMINEN

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Tullin menettelyn, kun hän ei voinut puuttuvien pankkitunnusten vuoksi tehdä tulliselvitystä muutoin kuin valtuutuksella maksullisena palveluna. Hänen Tullin toimipaikassa saamansa menettelyneuvonta oli Tullin omien ohjeiden vastaista.

2 SELVITYS

Tullin tullausjohtaja Jarmo Räikkä on alustavassa selvityksessään 16.7.2020 todennut, että toimintatavat oli 1.6.2020-alkaen kuvattu Tullin ohjeessa tulli.fi/asiointi-info/ohjeet-vaihtoehtoiseen-asiointiin/henkiloasiakkaiden-postipakettien-tullaus-1.6.2020-alkaen. Ohjeen kohdassa 2 oli kuvattu, miten menetellään, kun henkilöllä on sähköisen palvelun käytön estävä toimintarajoite. Tullin sisäisessä ohjeessa oli vielä tarkennettu, että henkilö, joka ei pysty käyttämään mitään Tullin käyttämiä tunnistusjärjestelmiä, kuului kohdassa 2 tarkoitettuun asiakasryhmään. Lentotullissa olisi tullut ohjeistaa henkilö täyttämään paperilomake. Räikkä totesi, että he tarkentavat ohjeistusta käytön estävän toimintarajoitteen määrittelyllä. Sillä tarkoitettiin myös sitä, ettei henkilö pysty tunnistautumaan. Kantelija vetosi Tullin kotisivuilla olleeseen ”Usein kysytyt kysymykset” -osioon, jonka vanhentuneen tiedon Räikkä ilmoitti heti poistettavan.

Tullin 11.9.2020 antaman selvityksen mukaan henkilöasiakkaiden postipakettien tullauskäytäntöihin tehtiin muutoksia 1.6.2020 alkaen. Henkilöasiakkaiden on tullattava postilähetykset eli lähetykset, jotka Posti kuljettaa, pääsääntöisesti sähköisesti henkilöasiakkaan tuontitullauspalvelussa.

Jos asiakkaalla on jokin sähköisen palvelun käytön estävä toimintarajoite, voi hän kuitenkin hoitaa tullauksen asiakaspalvelua tarjoavassa tullitoimipaikassa asiakkaiden käyttöön tarkoitettulla tabletilla tullivirkailijan avustuksella tai siten, että tullivirkailija tallentaa asiakkaan ilmoittamat tiedot tabletilla ja lähettää ilmoituksen asiakkaan puolesta maksutta. Asiakkaan on kuitenkin tällöin tunnistauduttava palveluun käyttäen Suomi.fi -tunnistusta. Tunnistautua voi verkkopankkitunnuksilla, mobiilivarmenteella tai varmennekortilla.

Asiakkaalla on käytössään myös muita vaihtoehtoisia asiointitapoja. Jos asiakas ei voi tunnistautua sähköiseen asiointipalveluun puuttuvien verkkopankkitunnusten, mobiilivarmenteen tai varmennekortin vuoksi, asiakas voi valtuuttaa toisen henkilön tullaamaan paketin puolestaan henkilöasiakkaan

tuontitullauspalvelussa. Valtuutus voi olla suullinen tai kirjallinen. Toinen henkilö, jolla on tunnistusvälineet käytössään, tunnistautuu tällöin sähköiseen asiointipalveluun ja tekee ilmoituksen valtuuttajan puolesta. Palvelu ohjaa tietojen täytössä. Asiakas voi vaihtoehtoisesti myös ostaa tullauspalvelun asiamieheltä.

Asiakas voi myös lähettää ilmoituksen tiedot lomakkeella sähköpostitse tai postitse Tullin sähköiseen palvelukeskukseen, jossa tullaus tallennetaan tullivirkailijan toimesta. Asiakas voi myös asioida Tullin asiakaspalvelupisteessä, ja pyytää virkailijaa lähettämään asiakkaan täyttämän lomakkeen liitteineen Tullin Sähköiseen palvelukeskukseen tallennettavaksi. Palvelu on maksutonta, mikäli asiakkaalla on sähköisen palvelun käytön estävä toimintarajoite tai hänellä ei ole sähköistä tunnistautumisvälinettä. Jos asiakas muista kuin edellä mainituista syistä haluaa Tullin tallentavan ilmoituksen puolestaan, on palvelu vain siinä tapauksessa maksullista.

Henkilöasiakkaiden postipakettien tullauskäytäntöihin tehtyjen muutosten jälkeen Tulli ei enää tulla postipaketteja tullitoimipaikoissa asiakkaan puolesta eli tullivirkailijat eivät enää tallenna ilmoituksen tietoja tullausjärjestelmään Tullin asiakaspalvelupisteissä. Asiakkaalle tarjotaan kuitenkin edellä todetuin tavoin apua myös tullitoimipaikoilla tulliselvityksen tekemiseksi.

Tulli katsoi, että Tullin omissa ohjeissa tunnistetut ja korjausta vaatineet kohdat olivat puutteellinen ja osittain epäselvä ohjaus palveluihin henkilöille, joilla ei ole tunnistusvälineitä käytössään, sekä toimintarajoitteisille annettu ohjaus asioida vain toimipaikassa tai käyttää edustajaa. Tulli oli välittömästi ryhtynyt toimenpiteisiin ja tehnyt selventäviä muutoksia Tullin omiin ohjeisiin. Tullin internetsivuille oli tehty sisällöllisiä tarkennuksia sekä toiminnallisia parannuksia, esimerkiksi lisätty linkityksiä. Lisäksi sivustolla olevaa ohjetta henkilöasiakkaiden postipakettien tullaamiseen oli täsmennetty. Myös tullivirkailijoita on ohjeistettu toimimaan jatkossa oikein, jotta vastaavanlaisia tilanteita ei syntyisi.

Tulli katsoi, että asiakkaan kuvaamassa tilanteessa tapahtui inhimillinen virhe neuvontatilanteessa ja asiaan on kiinnitetty huomiota päivittämällä Tullin internetsivuilla olevia ohjeita selkeämmiksi sekä ryhdytty selkeyttämään entisestään Tullin ohjeita vaihtoehtoiseen asiointiin. Lisäksi ohjeistusta liittyen henkilöasiakkaiden postipakettien tullaukseen on käyty läpi uudelleen Tullin henkilöstön kanssa. Tulli pahoitteli tapahtunutta.

3 RATKAISU

Asiassa on menetelty hallintolain neuvontavelvollisuuden ja palveluperiaatteen vastaisesti, kun kantelijalle ei ole kerrottu hänen käytössään olleista kaikista tullausten suorittamismahdollisuuksista. Tullin sekä sisäinen että asiakasohjeistus oli tapahtuma-aikaan osin puutteellista sähköisen palvelun toimintarajoituksen määrittämisen osalta ja asiakasohjeistus myös virheellistä, kun se sisälsi vanhentunutta tietoa.

Saatan käsitykseni Tullin menettelyn virheellisyydestä sen tietoon.

Saatan Tullin tietoon myös yleisluontoisen käsitykseni siitä, että tietojärjestelmiä kehitettäessä tulee ottaa huomioon erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja myös esimerkiksi ulkomaalaisten asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä digitaalisen että muun asioinnin järjestämisessä.

Perustelen kannanottoani seuraavasti.

3.1 Oikeusohjeet

Euroopan unionin tullikoodeksin (Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:0 952/2013 unionin tullikoodeksista) 6 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki tulliviranomaisten välinen sekä talouden toimijoiden ja tulliviranomaisten välinen tietojenvaihto, kuten ilmoitukset, hakemukset tai päätökset, sekä tällaisen tiedon tallentaminen on tehtävä, siten kuin tullilainsäädännössä on edellytetty, sähköisiä tietojenkäsittelymenetelmiä käyttäen. Tullikoodeksin 158 artiklan 2 kohdan ja unionin tullikoodeksista annetun delegoidun asetuksen (Komission delegoitu asetus (EU) 2015/2446 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:0 952/2013 täydentämisestä tiettyjä unionin tullikoodeksin säännöksiä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen osalta) 143 artiklan mukaan muiden henkilöasiakkaiden kuin matkustajien tulee antaa tulli-ilmoitus sähköisesti.

Hallinnon palvelut tulee hallintolain 7§:n 1 momentin mukaisesti järjestää palveluperiaatteen mukaisesti. Säännöksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Säännöksellä pyritään palvelujen saatavuuden varmistamisen lisäksi siihen, että niitä luotaessa kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Myös viranomaispalvelujen käyttäjien itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään.

Palveluperiaatteen velvollisuuksiin kuuluu hallintolain perustelujen mukaan se, että asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulee pyrkiä arvioimaan henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille tulee pyrkiä yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien, kuten vanhusten ja vammaisten tarpeisiin (ks. HE 72/2002, s.57).

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkaalleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

3.2 Arviointi

Kysymys henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumisesta palveluiden digitalisoitumisen myötä on ollut esillä laillisuusvalvonnasta usein vahvaan tunnistautumiseen liittyvien haasteiden vuoksi.

Tutkittavanani on ollut Suomi.fi Valtuudet -palvelun käyttö tilanteessa, jossa henkilö ei itse ole kykenevä antamaan valtuutusta käyttämällä vahvaa tunnistautumista palvelussa. Totesin tuossa asiassa (EOAK/3665/2020): ”Vaikka lailla digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) pyritään edistämään viranomaisten asiointipalveluissa digitaalisten palvelujen ensisijaisuutta, on syytä korostaa, ettei hallinnon palveluperiaatteen tai yhdenvertaisuuslain mukaista ole, ettei yksilöllisissä olosuhteissa pyritä tarjoamaan palveluita muita hallintolain mukaisia yhteydenottotapoja noudattaen. Näin ollen on mielestäni kaikkien ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta tärkeää, että Valtuudet-palvelun käyttöönotto järjestetään siten, että esimerkiksi vahvan tunnistautumisen käytön este ei sulje pois mahdollisuutta päästä digitaalisten palvelujen piiriin valtuutuksen kautta.”

Vaikka edellä mainitussa tapauksessa oli kysymys vammaisesta henkilöstä ja vaikka EU-oikeudessa sähköinen asiointi on nimenomaisesti säädetty tässä tapauksessa ainoaksi asiointimuodoksi, on kysymystä arvioitava tässäkin tapauksessa perusoikeuksien toteutumisen lähtökohdasta. Näin ollen viranomaisen on järjestettävä palvelut siten, että kaikilla on mahdollisuus saada asiansa viranomaisen käsiteltäväksi yhdenvertaisin edellytyksin riippumatta siitä, onko hänellä ollut mahdollisuus käyttää niitä vahvan tunnistautumisen välineitä, jotka viranomaisen on sähköiseen asiointiin hyväksynyt.

Näitä kysymyksiä on pohdittu valtiovarainministeriön arviomuistiossa digitaalisen henkilöllisyyden kehityksestä (18.3.2021, 6802/2020, s.8) ”Nykyisestä sähköisen kirjautumisen kehittämisestä tulisi siirtyä tarkastelemaan koko digitaalisen henkilöllisyyden ketjua rekisteri-identiteetistä asiointitapahtumaan. Asiointitapahtuman luonne ei aina vaadi kirjautumista palveluun vahvasti tunnistautuen, vaan se voi olla esimerkiksi pelkän iän osoittaminen ja todistaminen sähköisesti. Ekosysteemin on siis muututtava tukemaan henkilöllisyyttä määrittävän vahvistetun tiedon myöntämistä ja osoittamista esimerkiksi puhelinsovelluksen avulla sekä käyntiasioinnissa, että sähköisessä asiointissa. Ekosysteemin tulee tukea eri tasoisia digitaalisen henkilöllisyyden ja henkilötietojen osoittamisen menetelmiä rekisteri-identiteetin ja siitä luotavan digitaalisen todisteen luotettavuustasosta riippuen. Asiointipalveluilla voi olla tarve mahdollistaa myös alempia luotettavuustasoja tai toisaalta rajata palvelua tasojen perusteella (esim. passin hakeminen poliisilta sähköisesti). Ekosysteemin sekä asiointipalvelujen tulee jatkossa tukea myös alaikäisten ja ulkomaalaisten digitaalisen henkilöllisyyden osoittamisen menetelmiä palvelusta riippuen.”

Näillä pohdinnoilla on mielestäni merkitystä asiakkaiden

yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen kannalta, kun digitaalisenkin palvelun käytettävyyttä Tullinkin järjestelmien osalta kehitetään tilanteessa, jossa paikan päällä tai postitse tapahtuva asiointi ei voi tuottaa esimerkiksi nopeutensa tai muun käytettävyytensä kannalta riittäviä ja yhdenvertaisia palveluja.

Kuten selvityksestä ilmenee, on asiakkaalle Tullin palveluissa varattu mahdollisuus myös muuhun kuin sähköiseen asiointiin tulliselvityksen tekemiseksi, vaikka tässä tapauksessa virheellisen neuvonnan vuoksi asiakkaan tulliselvityksen tekeminen oli ensin estynyt. Kantelun mukaan asiakkaalle kerrottiin, ettei hänellä ollut mahdollisuutta käyttää muuta keinoa kuin valtuutusta sähköisen asioinnin lisäksi. Tulli ei ole kiistänyt neuvonnan puutteellisuutta ja on todennut ohjeistuksen olleen tuolloin osittain puutteellista ja osittain virheellistä. Asiakas sai tullauksen suoritettua otettuaan tänne yhteyttä. Tulli pahoitteli menettelyä ja ohjeistus korjattiin tämän asian vireille tulon jälkeen viivytyksettä.

Edellä esitettyjen periaatteellisten huomioiden jälkeen tässä asiassa arvioin Tullin käytössä olevan ohjeistuksen asianmukaisuutta.

Ohjeistuksesta ilmenee selkeästi toimintaohje tilanteessa, jossa sähköisen palvelun käytön estävä toimintarajoite ja toisaalta, kun asiakkaalla ei ole käytössään verkkopankkitunnuksia tai mobiilivarmennetta tai muuta sähköistä tunnistautumisvälinettä. Ohjeessa tulli.fi/asiointi-info/ohjeet-vaihtoehtoiseen-asiointiin/henkiloasiakkaiden-postipakettien-tullaus-1.6.2020-alkaen selvitetään toimintatavat valtuutuksen käytölle tai, jos asiakas haluaa käyttää postitettavaa lomaketta. Ohjeen mukaan siinä tapauksessa, että asiakas ei itse pysty lähettämään lomaketta sähköisesti, hän voi pyytää tullivirkailijaa lähettämään ne puolestaan asiakaspalvelua tarjoavassa toimipaikassa.

Näin ollen asia on ohjeistuksen osalta korjaantunut.