

30.8.2021

EOAK/5264/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä

TULLIN MENETTELY TIEDOKSIANTOJEN LÄHETTÄMISESSÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi tutkimaan Tullin menettelyä sähköisessä asiointissa. Kantelija totesi, että asiakkaan on pakko hyväksyä, että Tulli lähettää tiedoksi asiakirjat vain sähköisenä, jotta voi käyttää sähköistä asiointipalvelua edes kertaluontoisesti. Kantelijan mielestä jäi epäselväksi, mitä asiakirjoja sähköinen asiointi koskee ja mitä sähköistä kanavaa käytetään.

2 SELVITYS

Tullin selvityksen mukaan Tulli tarjoaa asiakkailleen sähköisiä tulliasiointimisen palveluita Tullin internetsivuilla osoitteessa asiointi.tulli.fi/asiointipalvelu . Asiointipalveluissa asiakas voi jättää tulli-ilmoituksia sähköisesti sekä vastaanottaa asiakirjojen sähköisiä tiedoksiantoja. Esimerkiksi henkilöasiakkaan tuontitullauspalvelussa asiakas voi jättää tuonnin ilmoituksen ja vastaanottaa sen johdosta annettavan sähköisen tullauspäätöksen.

Euroopan unionin tullikoodeksin (EU) N:0 952/2013 tarkoituksena on luoda lainsäädännölliset edellytykset täysin sähköistetyille toimintaympäristölle kaikessa tulliasiointinnissa. Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:0 70/2008 mukaisesti komissio ja jäsenvaltiot perustavat turvalliset, integroidut, yhteentoimivat helppopääsyiset sähköiset tullijärjestelmät tulli-ilmoitusten, tulli-ilmoitusten mukana seuraavien asiakirjojen ja todistusten sisältämän sekä muun asiaankuuluvan tiedon vaihtoa varten. Komissio ja jäsenvaltiot luovat näiden sähköisten tullijärjestelmien toiminnan edellyttämät rakenteet ja välineet.

Lähtökohtana tullikoodeksia sovellettaessa on, että Tullin ja asiakkaan suorittamat tullitoimenpiteet tehdään sähköisesti. Tulliviranomaisten ja talouden toimijoiden välinen tietojenvaihto, kuten ilmoitukset, hakemukset ja päätökset, sekä tällaisen tiedon tallentaminen, on tehtävä sähköisiä tietojenkäsittelymenetelmiä käyttäen (tullikoodeksin 6 artiklan 1 kohta; poikkeuksista artiklan 3 ja 4 kohdissa). Talouden toimijalla tarkoitetaan henkilöä, joka liiketoimintaa harjoittaessaan osallistuu tullilainsäädännön piiriin kuuluviin toimiin (tullikoodeksin 5 artiklan 5 kohta). Tullikoodeksin mukaisesti liiketoiminnan harjoittajien tulee vastaanottaa Tullin antamat ilmoitukset ja päätökset sähköisesti.

Henkilöasiakkaiden tulee antaa tulli-ilmoitus sähköisesti (tullikoodeksin 158 artiklan 2 kohta ja tullikoodeksin delegoidun asetuksen (EU) 2015/2446 143 artikla). Poikkeuksen tästä muodostavat ainoastaan matkustajat, jotka voivat antaa tulli-ilmoituksen myös paperilla (delegoidun asetuksen 143 artikla). Mainittu sähköisen asioimisen pakollisuutta kuvaava säännös koskee tulli-ilmoituksia.

Tullikoodeksi ei kuitenkaan velvoita henkilöasiakkaita sähköisten tiedoksiantojen vastaanottamiseen. Määrätyn tullin määrään tiedoksiannossa sovelletaan kansallisen tullilain (304/2016) erityissääntelyä. Säännöksessä tarkoitetuissa sähköisen asioimisen tilanteissa määrätty tullin määrä annetaan tiedoksi sähköisesti. Kun henkilöasiakas käyttää sähköistä asiointipalvelua, muiden asiakirjojen kuin tullin määrää osoittavien tiedoksianto tapahtuu asiakkaan valinnan mukaan joko sähköisesti tai vaihtoehtoisella tavalla, esimerkiksi kirjepostilla.

Muussa kuin sähköisessä tiedoksiannossa sovelletaan tullilain erityissääntelyä (61 §:n 2 momentti) sekä tietyissä tapauksissa hallintolain (434/2003) säännöksiä tavallisesta ja todisteellisesta tiedoksiannosta (59 §, 60 §). Myös tilanteessa, jossa asiakas ei määräajassa nouda sähköisesti tiedoksiannettua asiakirjaa, siirrytään käyttämään vaihtoehtoisia, tullin määrän osalta tullilain mukaisia ja muiden tiedoksiantojen osalta hallintolain mukaisia tiedoksiantotapoja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:n 3 momentin nojalla.

Tullin asiointipalvelun käyttöönoton yhteydessä asiakkaalta pyydetään nimenomainen suostumus sille, että Tulli voi jatkossa lähettää asiakkaalle sähköisesti tavallista ja todisteellista tiedoksiantoa vaativat asiakirjat. Suostumus pyydetään palvelussa olevalla valintaruudulla. Asiakkaan antama suostumus kattaa Tullin Asiointipalvelut, joita ovat seuraavat palvelut:

Henkilöasiakkaan tuontitullauspalvelu, Intrastat-ilmoituspalvelu, Luvat-palvelu, Tullivarastoinnin ilmoituspalvelu, MRN-hakupalvelu, EORI-numeron hakupalvelu ja Sanoma-asiointin lupapalvelu. Näistä sähköisiä tiedoksiantoja toimitetaan kuitenkin vain seuraavissa palveluissa: Henkilöasiakkaan tuontitullauspalvelu, Luvat-palvelu, Intrastat-ilmoituspalvelu, Tullivarastoinnin ilmoituspalvelu ja Sanoma-asiointin lupapalvelu. Asiakkaan antama suostumus kattaa mainituissa asiointipalveluissa annettavien ja niistä lähetettävien päätösasiakirjojen ja muiden asiakirjojen tiedoksiannot. Näitä päätöksiä ja muita asiakirjoja ovat tullauspäätökset, lupapäätökset, lisäselvityspyynnöt sekä tilastokyselyt.

Jos palvelun käyttäjä ei anna suostumustaan sähköiseen tiedoksiantoon, asiointi keskeytyy ja palvelunkäyttäjä ohjataan käyttämään vaihtoehtoisia asiointitapoja. Tulli on tiedottanut vaihtoehtoisista asiointitavoista internetsivuillaan osoitteessa tulli.fi/asiointiinfo/ohjeet-vaihtoehtoiseen-asiointiin. Esimerkiksi henkilöasiakas voi sähköisen tuontitullauspalvelun käyttämisen sijasta valtuuttaa toisen henkilön tullaamaan paketin puolestaan henkilöasiakkaan tuontitullauspalvelussa. 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. Palvelun käyttäjällä on mahdollisuus peruuttaa aiemmin antamansa suostumus.

Asiointipalveluun ensimmäistä kertaa kirjautuessaan asiakas hyväksyy myös palvelun käyttöehdot. Hyväksymistapahtuman yhteydessä asiakkaalle tarjotaan linkki asiointipalvelujen käyttöehtoihin, jotka löytyvät Tullin internetsivuilta osoitteesta tulli.fi/tietoa-tullista/asiointipalvelujen-kayttoehdot.

Käyttöehdoissa asiakasta on informoitu tavallisesta ja todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Lisäksi käyttöehdoissa asiakasta on tiedotettu palvelun tarkoituksesta, palvelun osapuolista, käyttöehtojen tarkoituksesta, käyttäjän velvollisuuksista ja vastuista, Tullin velvollisuuksista ja vastuista, käyttökatkoista, ylivoimaisista esteistä, käyttöehtojen muuttamisesta, vaihtoehtoisista asiointitavoista, sivuston käytön analysoinnista, kehittämisestä ja evästeistä sekä henkilöasiakkaan tuontitullauspalvelun lisäehdoista. Käyttöehtojen hyväksyminen on sähköisen palvelun käyttämisen edellytyksenä. Jos palvelun käyttäjä ei hyväksy käyttöehtoja, asiointi keskeytyy ja hänet ohjataan käyttämään vaihtoehtoisia asiointitapoja.

Tulli totesi, että liiketoimintaa harjoittavien talouden toimijoiden osalta pakollinen sähköinen asiointi perustui unionin tullikoodeksiin. Sähköistä asiointipalvelua käyttävien henkilöasiakkaiden muita tiedoksiantoja kuin tullin määrää koskevia ei ole laissa säädetty sähköisiksi. Näin ollen sähköistä asiointipalvelua käyttävällä asiakkaalla tulee tässä tapauksessa olla, sähköiseen tiedoksiantoon suostumisen ohella, mahdollisuus kieltäytyä sähköisestä tiedoksiannosta ja käytettävissään vaihtoehtoinen tiedoksiantotapa. Tältä osin Tulli selvitti vaihtoehtoisia ratkaisuja tiedoksiantotapojen laajentamiseksi ja asiointipalvelujen kehittämiseksi.

Kantelijan arvosteluun sähköisen tiedoksiannon suostumuksen yhteydessä annettavan informaation puutteista Tulli totesi, että kantelijan asiointitapahtuman ajankohtana asiointipalvelujen käyttöehdoissa tarjottiin informaatiota tavallisesta ja todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta, suostumuksesta sähköiseen tiedoksiantoon sekä käyttöehtojen hyväksymisestä. Asiointipalvelujen käyttöehdot olivat selvityksenantoaikaan syyskuussa 2020 päivitettävissä. Myös kantelun johdosta havaittiin tarve sähköisen tiedoksiannon, suostumuksen antamisen ja peruuttamisen sekä käyttöehtojen muuttamiselle ja selkeyttämiselle. Tulli totesi, että tarpeelliset muutokset toteutetaan viipymättä itse asiointipalveluihin sekä sähköisen tiedoksiannon valintaruudulle ja käyttöehtoihin.

Käyttöehtojen päivittämisen tarkoituksena on käyttäjän informointi aiempaa kattavammin sähköisestä tiedoksiannosta. Käyttöehtoihin lisätään tieto siitä, mitä Tullin palveluita sekä päätös- ja asiakirjatyyppisiä asiakkaan sähköiseen tiedoksiantoon antama suostumus kattaa. Myös itse sähköisen tiedoksiannon valintaruudulle (suostumuskohta) lisätään tieto asianomaisista palveluista. Lisäksi valintaruudun yhteyteen lisätään maininta siitä, että tarkempi informaatio sähköisestä tiedoksiannosta annetaan palvelun käyttöehdoissa, sekä käyttöehtoihin vievä linkki. Käyttäjää tullaan lisäksi informoimaan suostumuksen peruuttamisen mahdollisuudesta.

3 RATKAISU

Liiketoimintaa harjoittavia taloudellisia toimijoita koskee suoraan sovellettavan EU:n tullikoodeksin säännökset sähköisen asioinnin ja tiedoksiantojen pakollisuudesta siten kuin Tullin selvityksessä on lähemmin kerrottu.

Kantelua ei ole yksilöity, mutta käsittelen laajemmin tässä ratkaisussani henkilöasiakkaille lähetettävien päätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiantotapaa ja menettelystä annetun ohjeistuksen asianmukaisuutta.

Tullilain 61 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto tullin määrästä annetaan sanomamuotoista sähköistä tiedonsiirtomenetelmää käyttävälle Tullin asiakkaalle tiedoksi:

- 1) vastaussanomalla, jolloin asiakkaan katsotaan saaneen tullin määrästä tiedon, jollei muuta näytetä, ajankohtana, jona vastaussanoma on saapunut asiakkaan tietojärjestelmään; tai
- 2) siten kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään todisteellisesta tiedoksiannosta.

Hallituksen esityksessä (HE 153/2015) todetaan tältä osin, että säännös tulisi sovellettavaksi esimerkiksi silloin, kun tullin ilmoitus annetaan internetin kautta käyttäen Tullin Nettituonti-palvelua.

Muissa sähköisissä tiedoksiannoissa, kuin tullin määrää koskevissa, sovelletaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain todisteellista ja tavallista tiedoksiantoa kokevia säännöksiä.

Muussa kuin sähköisessä tiedoksiannossa sovellettavaksi tulevan tullilain 61 §:n 2 momentin mukaan muulle kuin 1 momentissa tarkoitettulle Tullin asiakkaalle määrätty tullin määrä annetaan tiedoksi tullauspäätöksellä. Jollei muuta näytetä, katsotaan asiakkaan saaneen tullin määrästä tiedon:

- 1) tullauspäätöksen vahvistamispäivänä, jos tullauspäätös on annettu asiakkaalle;
- 2) tullauspäätöksen vahvistamispäivää seuraavana arkipäivänä, jos tullauspäätös on toimitettu asiakkaan postilokeroon tullitoimipaikassa;

- 3) kahdeksantena päivänä tullauspäätöksen vahvistamispäivästä, jos tullauspäätös on annettu postin kuljetettavaksi.

Selvityksestä tarkemmin ilmenevässä tapauksessa tulevat myös hallintolain tiedoksiantoja koskevat säännökset sovellettavaksi.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:n 1 momentin mukaan asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä, ei kuitenkaan telekopiona tai vastaavalla tavalla. Viranomaisen on tällöin ilmoitettava, että asiakirja on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta.

Tulli on selvityksessään todennut ryhtyneensä tämän kantelun johdosta toimenpiteisiin tiedoksiantotapojen laajentamiseksi ja asiointipalvelujen kehittämiseksi. Selvityksen mukaan, jos palvelun käyttäjä ei anna suostumustaan sähköiseen tiedoksiintoon, asiointi keskeytyy ja palvelunkäyttäjää ohjataan käyttämään vaihtoehtoisia asiointitapoja. Tällöin asiakkaankin olisi käytettävä sähköisen asiointin sijasta selvityksessä kuvattuja muita asiointitapoja.

Tullilain 61 §:n erityissäännös koskee kuitenkin ainoastaan tullin määrän tiedoksiantoja. Muissa tapauksissa tulisi asiakkaalla olla mahdollisuus sähköiseen asiointiin huolimatta siitä, että hän ei anna suostumusta sähköiseen tiedoksiintoon.

Tämän kantelun yhteydessä Tulli on myös tunnistanut tarpeen sähköistä tiedoksiantoja koskevan menettelyn ohjeistuksen muuttamiselle ja selkeyttämiseksi. On saadun selvityksen valossa myös ilmeistä, että ohjeistus sähköisen asiointin ja tiedoksiannon sekä suostumuksen kattavuudesta ja merkityksestä ei ole ollut riittävää.

Näin ollen kiinnitän Tullin huomiota siihen, että se ei ollut varannut sähköisen asiointin palveluissaan mahdollisuutta laissa tarkoitetuissa tilanteissa saada tiedoksiantoja myös muulla tavalla kuin sähköisesti.

Samalla kiinnitän Tullin huomiota siihen, että asiointin ohjeistuksen tulee olla hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaista siten, että asiointin ja tiedoksiannon vaihtoehdot on selkeästi ja riittävän yksityiskohtaisesti esitetty. Asiakkaan tulee muun muassa saada ohjauksen ja ohjeistuksen perusteella tieto siitä, että hänellä on mahdollisuus kieltäytyä sähköisestä tiedoksiannosta, kun kysymys ei ole tullikoodeksissa tai tullilaissa tarkoitettusta sähköisen asiointin tilanteesta sekä tieto siitä, miten hän voi saada asiakirjan tietoonsa muutoin kuin sähköisesti. Tulli ilmoitti, että ohjeistus oli täydennettävänä.

Pyydän Tullia ilmoittamaan minulle toimenpiteistään tiedoksiantotapojen laajentamisesta ja korjatun ohjeistuksen sisällöstä 31.10.2021 mennessä.