

Asia: VN/20532/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tullilain tiedoksiantoja koskevan 61 §:n muuttamisesta (asiakirjojen tiedoksianto)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi tullilain (304/2016) tiedoksiantoja koskevaa pykälää. Esityksen tavoitteena on ajantasaistaa Tullin tiedoksiantomenettely huomioiden Tullin toimintaympäristön digitalisoituminen sekä säätää Tullin päätösten ja asiakirjojen tiedoksiannosta kattavasti tullilaissa. Esitys ei liity talousarvioesitykseen.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1. Esitysluonnoksen suhde sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaan hankkeeseen ja yleislakien kunnioittaminen

Esitysluonnoksen mukaan hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen muutosten on tarkoitettu tulevan voimaan samaan aikaan kuin ehdotetut muutokset esityksessä sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (VM085:00/2024). Mainitun valtiovarainministeriön vastuulla olevan hankkeen jatkovalmistelu on käynnissä valtiovarainministeriössä ja oikeusministeriössä. Hankkeen tarkoituksena on muun ohella lisätä viranomaisten sähköisen tiedoksiannon käytön mahdollisuuksia. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että koska lausuttavana oleva esitysluonnos liittyy kiinteästi edellä mainittuun hankkeeseen, esitysluonnos yhteensovitetaan sen kanssa.

Keskeiset oikeudenalat on säännelty perustuslakiin nojautuvin, perustuslain mukaisin yleislaein. Lähtökohtana lainvalmistelussa onkin, että sen lisäksi, että lakiehdotukset laaditaan perustuslain mukaisiksi, ne laaditaan myös yleislakien mukaisiksi. Lähtökohtaisesti yleislaista ei siis poiketa. Lainsäädäntö on pyrittävä säilyttämään selkeänä, ja sen hajautuminen on estettävä. Yleislakeja kunnioittamalla myös hillitään normitulvaa. Yleislakien perustuslainmukaisuuden vuoksi yleislakeihin nojautuminen on lainvalmistelijalle myös turvallista. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy. (Lainkirjoittajan opas, jakso 12.1 Yleislakien kunnioittaminen)

Esitysluonnoksen mukaan voimassa olevan lainsäädännön mukainen ratkaisu, jossa määrätyn tullin määrän tiedoksiantoa koskevat erityissäännökset olisivat tullilaissa ja muiden Tullin asiakirjojen tiedoksiantoa koskevat säännökset edelleen hajautettuina hallintolain ja asiointilain tavallista ja todisteellista tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin, ei voida pitää lainsäädännön selkeyden kannalta ja tiedoksiantojen yhdenmukaisen järjestämisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisena. (s. 14)

Oikeusministeriö viittaa edellä todettuun yleislakien kunnioittamisesta, ja toteaa, että tullilain 61 §:ään kaavaillut ehdotukset vaikuttaisivat jäljempänä käsitellysti monelta osin päällekkäisiltä suhteessa sähköistä tiedoksiantoa koskevaan yleislainsäädäntöön, erityisesti sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003, jäljempänä asiointilaki) kaavailtujen muutosten kanssa. Yleislainsäädännön kanssa päällekkäistä sääntelyä ei tulisi säätää. Erityislainsäädäntöön tulisi säätää vain perustellut poikkeukset yleislainsäädännöstä.

Esitysluonnoksen (s. 12–13) mukaan Tulli toimittaa tiedoksiannot jo nykyisin miltei 99,9 prosenttisesti sähköisesti, eikä esityksellä arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia valtiontalouteen. Edellä mainitussa sähköistä tiedoksiantoa koskevassa yleislainsäädäntöhankkeessa sähköisen tiedoksiannon käytön mahdollisuuksia ollaan edelleen lisäämässä. Tähän nähden oikeusministeriö suhtautuu epäilevästi siihen, että nyt olisi käsillä erityisiä, painavia perusteita säätää Tullin osalta ehdotetun kaltaisia poikkeuksia yleislainsäädännöstä, tai ainakaan tällaisia ei vaikuttaisi olevan riittävällä tavalla esitysluonnoksessa tuotu esille.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan nyt ehdotetut muutokset yhdessä sähköistä tiedoksiantoa koskevaan yleislainsäädäntöön tehtävien muutosten kanssa vaikuttaisivat muodostavan erityisesti hallinnon asiakkaan näkökulmasta vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden.

2. Sääntelyn päällekkäisyys yleislainsäädännön kanssa

Oikeusministeriö on edellä todennut tullilain 61 §:n sisältävän monelta osin päällekkäistä sääntelyä suhteessa sähköistä tiedoksiantoa koskevan yleislainsäädännön osalta ehdotettuihin muutoksiin, erityisesti asiointilain osalta.

Tällaista sääntelyä sisältyisi muun ohella 61 §:n 2 momenttiin:

- sähköinen tiedoksianto asiointipalvelussa, jos asiakas on hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitetun viestinvälityspalvelun käyttäjä (asiointilain 18 § ja siihen ehdotettavat muutokset)
- tiedon / ilmoituksen lähettäminen sähköisestä tiedoksiannosta sähköiseen yhteystietoon / viestinvälityspalveluun (asiointilakiin ehdotettu 19 b §)
- kolmen päivän tiedoksisaantiolettama (asiointilain 19 §)

Tullilakiin ehdotetun 61 §:n 4 momentin osalta oikeusministeriö toteaa, että myös voimassa oleva asiointilain 19 § mahdollistaa jo asiakirjan antamisen sähköisesti tiedoksi sähköpostin välityksellä asianomaisen suostumuksella. Asiointilakiin kaavailtujen muutosten perusteella sähköpostia voitaisiin käyttää sähköisessä tiedoksiannossa, jos tiedoksiannon vastaanottaja on ilmoittanut sen yhteystiedokseen.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetut säännökset tulisi käydä vielä huolellisesti läpi yleislainsäädännön ja siihen ehdotettujen muutosten näkökulmasta, sekä välttää päällekkäistä sääntelyä. Tiedoksiantoa koskeva tullilain 61 § muodostuisi myös erittäin pitkäksi, mikä aiheuttaa haasteita lainsäädännön selkeyden näkökulmasta.

3. Todisteellisen tiedoksiannon käyttöalan vähentäminen

Esitysluonnoksen yhtenä tavoitteena on vähentää todisteellisen tiedoksiannon käyttöalaa.

Hallintolain (434/2003) 60 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.

Tullilain 61 §:n 5 momenttia koskevan ehdotuksen mukaan todisteellisen tiedoksiannon käyttöala rajoitettaisiin ainoastaan tilanteisiin, joissa se on tarpeen asiakkaan tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Oikeusministeriö toteaa, että jo hallintolain lähtökohtana on ollut rajoittaa todisteellisten tiedoksiantotapojen käyttöala mahdollisimman vähäiseksi. Yleisten oikeusturvaperiaatteiden kannalta todisteellisesta tiedoksiannosta ei kuitenkaan voida luopua. (HE 72/2002 vp, s. 114)

Esitysluonnoksen vaikutusarviointien mukaan hallintolain 60 §:n mukaisen todisteellisen tiedoksiannon korvautuminen joissakin tilanteissa tavallisella tiedoksiannolla sujuvoittaisi tiedoksisaamisen prosessia asiakkaan näkökulmasta, sillä tämän ei tuolloin tarvitsi kuitata sähköistä tiedoksiantoa vastaanotetuksi taikka noutaa Postista saantitodistuskirjettä (s. 13). Oikeusministeriö toteaa, ettei esitysluonnoksessa asiaa ole kuitenkaan käsitelty hallinnon asiakkaan oikeusturvanäkökulmasta. Todisteellisen tiedoksiantotavan tarkoituksena on, että tällöin kyetään varmistumaan tiedoksiannon perillemenosta ja tiedoksisaantiajankohdasta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että todisteellinen tiedoksianto on mahdollinen asiointilain 18 §:n mukaan toteuttaa myös sähköisellä tavalla. Esitysluonnoksen mukaan todisteellisesti tiedoksi annettavia asiakirjoja ei ole toimitettu Tullin sähköisissä asiointikanavissa (s. 10). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan todisteellisten sähköisten tiedoksiantotapojen kehittäminen tulisi olla ensisijainen keino verrattuna siihen, että todisteellisen tiedoksiannon käyttöalaa rajoitetaan. Tällä tavoin olisi mahdollista myös vähentää esimerkiksi saantitodistustiedoksiannosta aiheutuvia kustannuksia kuitenkaan heikentämättä hallinnon asiakkaan oikeusturvaa.

Oikeusministeriö pitää myös jossain määrin epäjohdonmukaisena 61 §:n 5 momentin ehdotusta, jonka mukaan Tulli voi toimittaa todisteellisen tiedoksiannon myös sähköisesti 2 momentissa säädettyjen sähköisen tiedoksiannon edellytysten täyttyessä. Mainitun 2 momentin säännös kuitenkin perustuisi tiedoksisaantiolettamaan, eikä edellyttäisi sitä, että tiedoksiannon vastaanottaja esimerkiksi vahvistaisi sähköisen tiedoksiannon vastaanotetuksi. Käytännössä kyse olisi siten tavallisesta sähköisestä tiedoksiannosta, joka kuitenkin postitse toimitettuna toimitettaisiin saantitodistuksella.

4. Henkilötietojen suoja

Esitysluonnokseen sisältyy henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä, joka liittyy Tullin päätösten ja muiden Tullin tiedoksi annettavien asiakirjojen sähköiseen tiedoksiantoon sekä herätteiden lähettämiseen. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, onko kyse EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalalle kuuluvasta sääntelystä ja miltä osin esityksessä on kyse tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran käytöstä. Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä vaikuttaa sisältyvän ainakin ehdotettuihin 61 §:n 2–6 momentteihin. Vastaavasti esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mihin tietosuoja-asetuksen mukaiseen käsittelyperusteeseen esitykseen sisältyvät henkilötietojen käsittelytoimet perustuisivat. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnosta on aiheellista täydentää jatkovalmistelussa edellä mainittujen asioiden osalta.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen

liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4). Esitysluonnoksen perusteluista tulisi siksi käydä säännöskohtaisesti ilmi, minkä EU-säännöksen salliman liikkumavaran tai sääntelyvelvoitteen toteuttamisesta on kyse eli millä tavoin esitysluonnoksen on tarkoitus täydentää tai täsmentää tietosuojasetusta.

Oikeusministeriö toteaa, että kansallisen liikkumavaran käytöstä tulee tehdä asianmukaisesti selkoa hallituksen esityksissä myös silloin, kun tarkoituksena on muokata voimassa olevaa kansallista erityissääntelyä. Tämä pitää sisällään myös sen, että esityksessä tulee perustella, että ehdotetut muutokset ovat yleisen edun tavoitteen mukaisia ja oikeasuhteisia tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla. Henkilötietojen suojaa koskevan erityissääntelyn välttämättömyys on myös perusteltava. Siltä osin kuin henkilötietojen käsittelyyn liittyviä näkökohtia on arvioitu jo voimassa olevan sääntelyn osalta, on riittävää viitata aiempiin arvioihin.

Oikeusministeriö toteaa, että silloin kun kyse on viranomaisesta, henkilötietojen käsittelyn tulisi lähtökohtaisesti perustua 6 artiklan 1 kohdan c (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai e alakohtaan (yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai julkisen vallan käyttäminen).

5. Vaikutusarvioinnit

Esitysluonnoksen vaikutustenarvioinnissa tuodaan esiin, että ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia etupäässä henkilöasiakkaisiin, jotka tulisivat nykyistä laajemmassa määrin sähköisen tiedoksiannon piiriin. Vaikutustenarvioinnissa keskitytään lähinnä korostamaan sähköisen tiedoksiannon oikeusturvaa, tietosuojaa ja asiointikokemusta parantavia vaikutuksia suhteessa viivästyksille alttiiseen kirjepostiin. Nykyisin suostumuksen puuttumisesta johtuvien kirjetiedoksiantojen arvioidaan esitetyn muutoksen johdosta korvautuvan sähköisellä tiedoksiannolla (s. 12). Vaikutustenarviointia olisi hyvä täydentää esimerkiksi arvioimalla tapauksia, joissa Tullin sähköistä asiointipalvelua käyttänyt henkilö voisi tarvita tiedoksiannon paperilla alentuneen digikyvyyden takia.

Säännöskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan: ”Jos sähköisesti asioivan asiakkaan digikyvyyksyys alentuisi tai poistuisi asian vireillepanon ja asiakirjan sähköisen tiedoksiannon välisenä aikana, esimerkiksi terveydentilan heikentymisen tai muun syyn vuoksi, Tulli voisi, asiakkaan pyynnöstä tai asiantilasta tiedon muulla tavoin saatuaan, toimittaa tiedoksiannon paperisena.” Esitysluonnos herättää tältä osin kysymyksen, olisiko kenellä tahansa oikeus saada Tullin tiedoksianto pyynnöstä kirjeitse vai tulisiko pyyntö perustella. Erityisesti jos tiedoksiantotavan valitsemiseen voisi liittyä jopa asiakkaan terveydentilaa kuvaavien tietojen tai muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä, olisi esitystä tarpeen täsmentää. Esitysluonnoksessa olisi myös arvioitava, miten voitaisiin riittävästi varmistaa asiakkaan ymmärtävän, että hänen tulee olla erikseen yhteydessä Tulliin saadakseen tiedoksiannon paperilla. Edelleen voidaan todeta, ettei asiakkaan digikyvyyksyys välttämättä heikkene nimenomaan asian vireillepanon ja tiedoksiannon

välisenä aikana, vaan asiakas saattaa rajallisen digikyvykkyyden vuoksi alun perinkin asioida Tullin sähköisessä asiointipalvelussa esimerkiksi avustetusti.

6. Säättämisjärjestysperustelut

Esitysluonnoksen säättämisjärjestysperusteluissa on tunnistettu, että ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n (oikeusturva ja oikeus hyvään hallintoon) ja perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus) kannalta. Oikeusministeriö toteaa, että säättämisjärjestysperustelut ovat kuitenkin varsin suppeat, ja niitä tulisi jatkovalmistelussa täydentää sekä arvioida sääntelyn suhdetta monipuolisemmin suhteessa mainittuihin perusoikeuksiin huomioiden perustuslakivaliokunnan relevantti käytäntö. Sääntelyn suhde perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta on jätetty käytännössä kokonaan arvioimatta. Oikeusministeriö toteaa myös todisteellisen tiedoksiannon käytön vähentämistä koskevan ehdotuksen olevan merkityksellinen hallinnon asiakkaan oikeusturvan kannalta, ja sitä tulisi käsitellä säättämisjärjestysperusteluissa.

Esitysluonnoksen säättämisjärjestysperusteluita tulisi täydentää myös perustuslain 10 §:ään sisältyvän henkilötietojen suojan arvioinnilla suhteessa perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Säättämisjärjestysperusteluissa (s. 24) todetaan, että sähköinen menettely antaa parempaa suojaa perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan ja kirjeen ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta kuin paperipohjainen tiedoksianto. Oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnos koskee myös Tullin elinkeinotoimintaa harjoittavia henkilö- ja yritysasiakkaita, joiden sähköisessä asiointissa ei oletettavasti niinkään yksityiselämän suoja ole merkityksellinen vaan henkilötietojen suoja. Elinkeinotoimintaa kuvaavien henkilötietojen ei yleensä ainakaan sellaisinaan katsota kuuluvan yksityiselämän suojan alaan.

7. Lopuksi

Oikeusministeriö kiinnittää vielä vastuuministeriön huomioita siihen, että jatkovalmistelussa tulisi vielä huolellisesti arvioida esitysluonnoksen suhdetta sähköistä tiedoksiantoa koskevaan yleislainsäädäntöön ja siihen valmisteilla oleviin muutoksiin sekä ehdottaa säädettäväksi ainoastaan perustelluista poikkeuksista.

8. Muut huomiot

- tullilain 61 §:n 6 momentissa käytettyä viittausta ”soveltuvien osin” tulisi välttää sen epätäsmällisyyden vuoksi (lainkirjoittajan opas, jakso 12.2.3)

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Hämäläinen Kari
Oikeusministeriö