

Lausunto

20.08.2025

Asia: VN/20532/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa edellä mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esitän lausuntoni seuraavan.

Esityksen tavoitteena on muuttaa tullilakia siten, että siinä säädettäisiin kaikkien Tullin hallintopäätösten ja asiakirjojen tiedoksiannosta. Tavoitteena on yhtenäistää tiedoksiantomenettelyä ja sopeuttaa se Tullin sähköiseen toimintaympäristöön säätämällä tavallinen sähköinen tiedoksianto ensisijaiseksi tiedoksiantotavaksi. Tulliverotuksen massamenettely ja tiedoksiantojen huomattava määrä huomioiden esityksessä rajoitettaisiin todisteellisen tiedoksiannon käyttöala mahdollisimman vähäiseksi koskemaan tilanteita, joissa se olisi asiakkaan oikeuksien turvaamiseksi tarpeen. Esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa tiedoksianto koskeva tullilain sääntely loogiseksi kokonaisuudeksi.

Sähköinen tiedoksianto säädettäisiin ensisijaiseksi tiedoksiantotavaksi. Tullin sähköisissä asiointipalveluissa asioiville toimitettaisiin asiakirjat lähtökohtaisesti aina tiedoksi sähköisesti. Paperipohjainen tiedoksianto jäisi käyttöön tilanteissa, joissa sähköinen asiointi ei ole mahdollista tai joissa paperipohjainen tiedoksianto olisi Tullin mukaan perusteltu. Tavallisen tiedoksiannon käyttöalaa laajennettaisiin nykyisestä. Tullin kaikki tiedoksiannot toimitettaisiin lähtökohtaisesti tavallisina tiedoksiantoina. Todisteellisen tiedoksiannon käyttöala rajattaisiin tilanteisiin, joissa se olisi asiakkaan oikeusturvan kannalta tarpeen.

Muutettavaksi esitetyn tullilain 61 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että Tulli voisi antaa päätökset ja muut asiakirjat tiedoksi Tullin sähköisessä asiointipalvelussa, jos asiakas on jättänyt ilmoituksen tai hakemuksen taikka tehnyt jonkin muun vireille panevan toimen Tullin

sähköisessä palvelukanavassa. Asiointipalveluissa asioiminen osoittaisi asiakkaan digikyvykkyyden, minkä vuoksi asiakasaloitteisesti vireille tulleissa asioissa asiakkaalta ei kysyttäisi erillistä suostumusta sähköiseen tiedoksiantoon. Erillisen suostumuksen hankkimista asiakkaalta ei voida pitää nykyisessä digitalisoidussa yhteiskunnassa enää asiakkaidenkaan näkökulmasta tarkoituksenmukaisena. Asiointilain 19 §:ssä säädetty poikkeukseton suostumusedellytys sähköisen tiedoksiannon käyttämiseen ei ole myöskään täysin sopusoinnussa tullikoodeksissa säädetyn sähköisen asiointitavan ensisijaisuuden kanssa. Säännös muodostaisi siten tältä osin poikkeuksen asiointilain 19 pykälässä säädetystä tavallisen sähköisen tiedoksiannon suostumusedellytyksestä (s. 16).

Olettama asiakkaan digikyvykkyydestä viranomaisaloitteisissa asioissa perustuisi siihen, että asiakas on ilmoittanut Tullille sähköisen yhteystiedon Tullin vireille laittamia asioita varten. Olennaista olisi, että asiakas ymmärtäisi, että yhteystiedon jättämällä tämä suostuu viranomaisaloitteisen asian sähköiseen tiedoksiantoon momentissa tarkoitettussa asiointi- tai viestinvälityspalvelussa. Keskeisessä asemassa olisi se informaatio, joka asiakkaalle annetaan, kun tämä jättää yhteystiedon viranomaisaloitteista asiaa varten. Sähköisen yhteystiedon tulisi olla annettu Tullin vireille laittamaa asiaa varten (s. 17).

Huomioita muutosehdotuksesta

Totean ensinnäkin, että apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on antanut lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköisen tiedoksiannon ensisijaisuutta viranomaistoiminnassa koskevaksi lainsäädännöksi (EOAK/1466/2025). Pyydän huomioimaan erityisesti kyseisen lausunnon kohdassa 2 esitetyt huomiot tiedoksiantoa koskevista ehdotuksista sekä lausunnon lopun yhteenvedossa esitetyt seikat.

Lisäksi apulaisoikeusasiamies Sakslin on antanut lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköistä tiedoksiantoa verohallinnossa koskevaksi lainsäädännöksi (EOAK/3936/2025).

Ehdotetut sähköistä tiedoksiantoa koskevat muutokset tarkoittaisivat sitä, että nykyisestä asiakkaan antamasta suostumuksesta sähköisen tiedoksiannon edellytyksenä luovuttaisiin sekä yleislainsäädännössä että erityislainsäädännössä.

Tullia koskevan esitetyn erityislainsäädännön lähtökohtana olisi, että jos asiakas käyttäisi Tullin asiointipalvelua kirjautumalla siihen, hänen katsottaisiin lähtökohtaisesti olevan digikyvykäs myös vastaanottamaan viranomaisen lähettämät päätökset ja asiakirjat sähköisesti.

Näin ollen Tullin sähköistä tiedoksiantoa koskeva ehdotettu erityissääntely menisi pidemmälle kuin valmisteilla oleva sähköisen tiedoksiannon sääntely. Erityissääntelyn myötä asiakkaat (erityisesti luonnolliset henkilöt) tulisivat kattavammin sähköisen tiedoksiannon piiriin kuin pelkästään yleissääntelyn perusteella.

Kuten apulaisoikeusasiamies on erityisesti jälkimmäisessä sähköistä tiedoksiantoa verohallinnossa koskevassa lausunnossaan todennut, pidän myös itse yksilön kannalta ongelmallisena, että eri hallinnonaloille tai viranomaisille ehdotetaan säädettäväksi yleislainsäädännöstä poikkeavalla tavalla sähköisestä tiedoksiannosta.

Katson, että esitysluonnoksessa esitetty erityislainsäädännön tarve nyt esitetyssä muodossa varsinkin ilman asianosaisen antaman suostumuksen edellytystä sähköiselle asiointille on ongelmallinen, vaikka tämä ongelma on käsillä myös yleislainsäädäntöä koskevassa muutoshankkeessa, kuten apulaisoikeusasiamiehen em. lausunnosta ilmenee.

Sähköisen asiointin yleislainsäädännössä tavoitteena on tiedoksiantojen toimittaminen ensisijaisesti sähköisesti. Sovelletavan lainsäädännön tulee olla selkeää ja ennakoitavaa. Tällöin yleislainsäädännön merkitys korostuu sen yhdenmukaistaessa viranomaisten tiedoksiantotoimintaa. Yleislainsäädännöstä poikkeavalle erityislainsäädännölle tulee olla erityiset, painavat perusteet.

Lisäksi erityislainsäädännöstä tulee selkeästi käydä ilmi, miltä osin yleislainsäädännöstä on tarkoitus poiketa ja miltä osin se tulee sovellettavaksi. Tämä ei ehdotetusta tullilain sääntelystä selkeästi ilmene. Sääntelyn epäselvyyttä on omiaan lisäämään lakitekstissä vältettävät viittaukset kuten ”soveltuvin osin” ja ”siten kuin”.

Pidän lisäksi hyvin ongelmallisena, että esitysluonnosta on perusteltu suhteessa voimassa olevaan asiointilakiin, kun samanaikaisesti valtiovarainministeriössä on vireillä lain muutos, jonka arvioitu esittelyviikko on jo syysistuntokaudella 2025. Koska perustelut (esimerkiksi säättämisjärjestysperustelut) eikä itse lakiehdotus huomioi ehdotettavia yleislainsäädännön muutoksia, on mahdotonta vakuuttua ehdotetun tullilainsäädännön muutosten tarpeellisuudesta sekä toisaalta näiden kahden lain välisestä suhteesta.

Esitysluonnoksen toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa on tuotu esille perusteluita nyt esitetyn erityislainsäädäntöön nojaavan toteuttamistavan puolesta. Nyt esitettyä toteuttamisvaihtoehtoa on perusteltu muun muassa Tullin yritysasiakkaiden tarpeilla ja sillä, etteivät ne ole ottaneet käyttöön viestinvälityspalvelua eikä tuleva yleislaki aseta sähköisen tiedoksiannon etusijaa tai oletusta Suomi.fi-tunnistautuneille yritysasiakkaille (s. 14–15). Mielestäni jatkovalmistelussa tulee huolellisesti arvioida, onko tämä sellainen kysymys, joka tulisi ratkoa yleislainsäädännön ja Suomi.fi-viestien kehittämisen kohdalla ja kaikkia hallinnonaloja koskien, vai onko tässä aidosti kyse vain Tullia ja sen asiakkaita koskevasta kysymyksestä. (ks. esim. yleislainsäädäntöä koskeva esitysluonnos, s. 35–36: ”Suomi.fi-viestien käyttöliittymän on arvioitu olevan puutteellinen suhteessa yrityskäyttäjien ja -viestien tarpeisiin. - - Suomi.fi-viestien käyttöliittymässä tällä hetkellä oikeushenkilöitä koskevat haasteet edellyttävät vielä merkittävää kehitystyötä, minkä vuoksi tukipalvelulain sääntelyä ei ole oikeushenkilöiden osalta mahdollista tarkastella vielä tämän hankkeen yhteydessä.”).

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan ole merkittäviä vaikutuksia yritysasiakkaiden toimintaan, mutta sen sijaan Tullin henkilöasiakkaat tulisivat nykyistä laajemmassa määrin sähköisen tiedoksiannon piiriin. Esitysluonnoksessa todetaan sen olevan omiaan edistämään Tullin asiakkaan oikeusturvaa: asiakirjan tiedoksisaanti nopeutuisi, koska asiakirjan saapuminen ei olisi enää riippuvainen kirjepostin ulkopuolisesta toimittajasta. Viivästynyt tiedoksianto voi joskus johtaa asiakkaan oikeudenmenetyksiin tai siihen, että tulliselvitettävä tavara ehtii palautua lähettäjälle. Tullin asiointipalveluiden edellyttämä tunnistautuminen parantaa asiakkaan tietosuojaa eikä asiakirjoja toimitettaisi väärään osoitteeseen (s. 13).

Näistä sinänsä hyvistä tarkoituspäristä huolimatta en ole vakuuttunut, että esitetyllä sääntelyllä on perusteltua ja painavaa tarvetta poiketa yleislainsäädännöstä. Nähdäkseni kuvatut riskit tiedoksiannossa tapahtuvista ongelmista ovat jossain määrin ominaisia kaikille hallinnonaloille. En myöskään lähtökohtaisesti pidä hallinnon tehokkuutta ja taloudellisuutta ja ylipäättään päätösten suurta määrääkään sellaisenaan perustelluksi syyksi poiketa yleislainsäädännöstä.

Nyt käsillä olevan esitysluonnoksen mukaan asiakas voisi varautua siihen, että hänen asioidessaan sähköisessä palvelukanavassa myös yhteydenotot Tullista saapuisivat sähköisesti. Näkemykseni mukaan sähköisen palvelun käyttäjälle olisi tuotava hyvin selkeästi ilmi, että hän Tullin asiakaspalveluun kirjautuessaan ymmärtää antavansa samalla suostumuksensa sähköiseen asiointiin ja tiedoksiantoon jatkossa, mikäli erikseen annettavaa suostumusta ei tulla edellyttämään. Niin ikään esitysluonnoksesta tulisi käydä selkeästi ilmi, miten varmistutaan siitä, että mahdollisesti tapahtuva sähköisestä asioinnista luopuminen on ymmärrettävää kansalaisen näkökulmasta.

Mitä tulee sähköisen asiointin toteuttamiseen, pidän hyvän hallinnon palveluperiaatteen näkökulmasta sekä yhdenvertaisuusperiaatteen ja henkilön oikeusturvan kannalta arveluttavana sitä, että henkilön tulisi aina uudelleen tehdä ilmoitus siitä, että hän ei käytä sähköisen asiointin palvelua, kun hän uudelleen käyttää sähköistä asiointipalvelua, vaikka hän on jo aiemmin ilmoittanut haluavansa saada päätökset ja asiakirjat postitse. Yhtäältä Tullin asiakas voisi tulla yleissääntelyn perusteella sähköisen tiedoksiannon piiriin ja toisaalta näin voisi tapahtua myös tässä esitysluonnoksessa ehdotetun erityissääntelyn perusteella. Kumpaankin sääntelyyn liittyy mahdollisuus kieltäytyä sähköisestä tiedoksiannosta, mutta kieltäytymisen vaikutukset ja toimet, jotka johtaisivat paluuseen sähköiseen tiedoksiantoon, eroavat sääntelyissä. Tullin asiakaspalveluun kirjautuminen tuo sähköisen tiedoksiannon Tullia koskevilla asioilla, vaikka asiakas olisi lopettanut Suomi.fi-palvelussa asiointin. Vastaavasti Suomi.fi-tunnistautuminen muissa palveluissa voi palauttaa sähköisen tiedoksiannon myös Tullia koskevilla asioilla.

Pidän edellä todettua sähköisen tiedoksiannon piiriin kuulumista tai kuulumattomuutta koskevaa menettelyä hyvin ongelmallisena erityisesti sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla itsellään ei ole todellista kyvykkyyttä tai säännöllistä mahdollisuutta vastaanottaa sähköisiä tiedoksiantoja, mutta jotka rajallisten kykyjensä ja mahdollisuuksiensa puitteissa esimerkiksi avustettuna tai tarvittavan laitteen väliaikaisesti käyttöön saadessaan satunnaisesti käyttävät Tullin sähköistä asiointipalvelua

tai Suomi.fi-palvelua. Katson, että tällainen vaikeasti hahmotettava sääntely sisältää merkittävän riskin henkilön oikeusturvan kannalta siitä, että hän ei saa myöhempiä Tullin päätöksiä ja asiakirjoja tiedoksi niissä tapauksissa, joissa hän ei joko ymmärrä tai osaa tehdä ilmoitusta saadakseen asiakirjat ja päätökset postitse tai vastaavasti saa tietämättään tai vastoin suostumustaan niitä sähköisessä muodossa.

Tullin asiointipalvelussa ei ole mielestäni erityisiä perusteita poiketa yleislainsäädännössä omaksutusta palvelun piiriin palaamisesta ja sähköisen asiointin yleisistä edellytyksistä. En pidä asianmukaisena, että Tulliasioiden sähköisen tiedoksiantomenettelyn piiriin voi palata useammalla eri tavalla ilman että asianosainen välttämättä on edes tietoinen siitä. Henkilön tulee aina pystyä olemaan tietoinen siitä, miten hän minkäkin viranomaisen asiakirjat saa ja minkä säätelyn perusteella.

Esitysluonnoksen mahdollistamat yleissääntelyn ja erityissääntelyn yhteisvaikutukset muodostavatkin hallinnon asiakkaan näkökulmasta vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden, jolloin on olemassa riski, että henkilö voi kärsiä oikeudenmenetyksiä. Kuten edellä olen todennut, pidän varsin ongelmallisena, että lakiehdotuksen valmistelussa ei ole huomioitu valmisteltavan yleislainsäädännön sisältöä asianmukaisesti.

Sähköistä tiedoksiantomenettelyä koskevan lainsäädännöllisen kokonaisuuden hahmottamista on omiaan vaikeuttamaan niin ikään valtiovarainministeriön valmisteleva sähköistä tiedoksiantoa Verohallinnossa koskeva lainsäädäntöhanke, joka myös toteutettaisiin erityislainsäädännöllä.

Sen lisäksi, että ehdotetulle tullilain tiedoksiantoa koskevalle erityislainsäädännölle ei nähdäkseni ole painavaa tarvetta ja se voi johtaa merkittäviin oikeusturvaongelmiin tulkintahaasteiden vuoksi, ehdotettu lainsäädäntö on myös muilta osin sisällöllisesti ongelmallista ja varsin epäselvää. Mikäli huolellisen jatkovalmistelun jälkeen yhteistyössä sähköisen asiointin yleislainsäädännön valmistelun kanssa arvioidaan erityislainsäädännölle olevan erityisiä, painavia perusteita, tulee ehdotettu tullilain sääntely kirjoittaa huolellisesti uudelleen.

Lakiehdotuksessa ei esimerkiksi vaikuteta hahmotetun, annetaanko tiedoksi päätös tai asiakirja, tiedoksianto vai tieto tiedoksiannosta: Pykälän 2 momentin mukaan Tulli voi antaa päätöksen tai muun asiakirjan tiedoksi muun muassa asiointipalvelussa. Sen sijaan asiakas voi kieltää ilmoitusten lähettämisen, ja ilmoituksilla tarkoitetaan tietoa tiedoksiannosta. Sanamuodon mukaisesti asiakas ei siten voi kieltää sähköistä tiedoksiantoa, vaan ilmoituksia tiedoksi annetuista asiakirjoista.

Lisäksi ehdotetun 2 momentin mukaan asiakkaan katsotaan saaneen asiakirjasta tiedon kolmantena päivänä siitä, kun asiakkaalle on lähetetty tieto tiedoksiannosta. Pidän ongelmallisena, että erityislainsäädännössä tiedoksiannon tapahtumisen ajankohta ja tiedoksi annettava asiakirja määriteltäisiin yleislainsäädännöstä poikkeavasti. Toisin kuin nyt tarkasteltavana olevassa tullilakia koskevassa ehdotuksessa, yleislainsäädäntöä koskevan ehdotuksen lähtökohtana on, että ilmoituksella ei ole oikeusvaikutuksia. Lakiehdotusta on näin ollen selkeytettävä myös sen osalta,

mitä annetaan tiedoksi ja että myös Tullissa tiedoksiannon ajankohta määrittyy yleislainsäädäntöä vastaavasti.

Edelleen ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin, että ilmoitusten kieltämisen mahdollisuus ei koske viranomaisaloitteisessa asiassa toimitettavaa ensimmäistä tiedoksiantoa. Kyse lienee sähköisen tiedoksiannon kieltämisestä, ei ilmoitusten kieltämisestä. Tämän lisäksi pidän asiakkaan oikeusturvan kannalta varsin kyseenalaisena, että nimenomaan viranomaisaloitteisessa asiassa ja ensimmäinen tiedoksianto tulisi kaikissa tilanteissa sähköisesti. Tämän kaltaisissa tilanteissa riski oikeudenmenetyksille on vielä korostuneempi.

Myös esimerkiksi ehdotettu 5 momentin sääntely todisteellisesta sähköisestä tiedoksiannosta näyttäytyy tarpeettomalta ja yleislainsäädännön kanssa päällekkäiseltä ja ristiriitaiselta.

Esitetty tullilain säännös on kokonaisuudessaan vaikealukuinen ja pitkä. Säännöksen vaikealukisuus lisää osaltaan riskiä oikeudenmenetyksille. Mielestäni säännöksen valmistelussa tulisikin vielä harkita, olisiko lakiteknisesti tarkoituksenmukaisempaa ja selkeämpää esim. pyrkiä ilmaisemaan säännöksen 2 momentista ilmenevät sähköisessä asiointipalvelussa asioiden tiedoksi antamisen mahdollistamat eri tilanteet luettelomuodossa. Esitetyn säännöksen kokonaispituus myös nähdäkseni puoltaisi sen jakamista useampaan eri pykälään (esim. 61 a § ja 61 b §).

Esitetyn kaltainen muuttuvan sähköisen tiedoksiantomenettelyn käyttöönotto tulee mahdollisesti toteutuessaan edellyttämään Tullilta hyvin tehokasta yleistä ja asiakaskohtaista ohjausta ja viestintää, jotta Tullin asiakkailla on selvä käsitys siitä, milloin he ovat sähköisen tiedoksiannon piirissä, miten heidän tulee toimia saadakseen tiedon heille lähetetyistä päätöksistä ja muista asiakirjoista sekä miten he voivat päästä pois sähköisen tiedoksiannon piiristä.

Tullin tulee myös turvata riittävästi lainsäädännön mukaisten kielellisten oikeuksien toteutuminen sähköisen asioinnin yhteydessä. Esitysluonnoksessa ei ole viitattu missään kohdin kielilainsäädäntöön.

Laakkonen Annimari
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia