

Ulkomaankauppa ja verotus / Tullaus
Antti Hästbacka

26.3.2020

Valtiovarainministeriö
Tietojohdaja Irja Peltonen

Viite: VN/3071/2020

Automaattinen päätöksenteko Tullissa

Tullin vastaukset VM:n kysymyksiin

1) Tehdäänkö virastossanne hallintopäätöksiä automaattisesti tai vastaavalla tavalla automatisoidusti sekä missä asiaryhmissä?

Kyllä tehdään. Suurin osa tulli-ilmoitusten käsittelystä on automaattista. Koko tulliselvitys huomioiden yli 90 % siitä tehdään automaattisesti.

Jos päätöksiä tehdään automaattisesti, pyydetään selvitykseen sisällyttämään:

- a. kuvaus asiaryhmästä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi
- b. keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset
- c. keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset, jos menettelyyn liittyy erityislainsäädäntöä
- d. automaattisesti ratkaistavien asioiden määrä vuositasolla.

A. Kuvaus asiaryhmästä ja asioiden valikoitumisesta automaattisesti ratkaistavaksi

Asioita ratkaistaan automaattisesti tulliselvityksessä. Tämä tarkoittaa tulli-ilmoitusten vastaanottamista, käsittelyä ja hyväksymistä sekä tavarantoimittajan luovuttamista tullimenettelyyn. Lähtökohtana on, että kaikki tavaramaiset tulli-ilmoitukset käsitellään automaattisesti, ellei ole jotakin syytä nostaa tapaus manuaalisesti käsiteltäväksi. Jos ilmoitustietoja puuttuu tai niissä on muotovirheitä, lähetetään virheilmoitus asiakkaalle

Keskeisimmät syyt manuaalisille käsittelytoimille:

- Ilmoitustietojen perusteella asiaan liittyy manuaalista suoritusta edellyttävä tarkistus (esim. tiedon tarkistaminen toisen viranomaisen rekisteristä, jota tarkistusta ei ole vielä automatisoitu)
- Järjestelmä nostaa tapauksen käsittelyyn jonkin riskikriteerin perusteella
- Järjestelmä nostaa tapauksen käsittelyyn satunnaisotannon perusteella

Kaikki muut tapaukset käsitellään automaattisesti

B. Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset

Tullikoodeksi soveltamisasetuksineen (EU 952/2013 sekä asetukset 2446 ja 2447/2015) on varsin yksityiskohtaisesti säännelty kokonaisuus ja asian ratkaisussa sovellettavat aineellisen lainsäädännön säännökset ovat runsaslukuiset. Keskeisimmät asiaan vaikuttavat säännökset ovat tullikoodeksin II osaston 1. ja 2. luvuissa ja III osaston 1. luvussa sekä ao. kohdissa viitattut tarkentavat soveltamisasetusten säännökset. Lisäksi on huomioitava arvonlisäverolain 88, 90-91, sekä 93-94 §.

C. Keskeiset asian ratkaisussa sovellettavat erityiset menettelysäännökset

Em. säännöstö sisältää vielä aineellisiakin säännöksiä enemmän erittäin yksityiskohtaisia menettelysäännöksiä, jotka on ryhmitelty horisontaalisiin kaikkia tullimenettelyjä koskeviin yhteisiin säännöksiin sekä toisaalta menettelykohtaisiin erityissäännöksiin. Keskeisimmät asiaan vaikuttavat menettelysäännökset ovat tullikoodeksin V osaston 2. luvun säännökset, erityisesti horisontaaliset ilmoittamista koskevat menettelysäännökset 158, 162, 170-172 artikloissa ja tarkastuksia koskevat 188-191 artiklat sekä tavaroiden luovuttamista koskevat 194-195 artiklat.

D. Automaattisesti ratkaistavien asioiden määrä vuositasolla

Tullimenettelyihin liittyviä hallinnollisia päätöksiä tehtiin vuonna 2019 yhteensä noin 2,3 miljoonaa (tuonteja n 920 000, vientejä n 1 130 000 ja passituksia n 240 000). Näistä noin 8,5 % eli hieman alle 200 000 oli tapauksia, joihin liittyi manuaalista käsittelyä. Loput 91,5 % eli lähes 2,1 miljoonaa tapausta käsiteltiin automaattisesti, järjestelmään määritettyjen sääntöjen avulla.

2) Onko virastossanne asiaryhmiä, joihin automaattinen päätöksenteko soveltuisi, mutta tällaista menettelyä ei ole otettu käyttöön? Jos tällaisia asiaryhmiä on virastossanne, pyydetään selvitykseen sisällyttämään 1 kohdan a-d alakohtien kuvaukset

Automaattista päätöksentekoa on suunniteltu laajennettavan asteittain myös jälkitullaukseen lähivuosina. Asiakasaloitteinen jälkitullaus, jossa maahantuojia pyytää oikaisua tehtyyn tullaukseen jälkikäteen, voitaisiin automatisoida samoilla periaatteilla kuin edellä selostettu tulli-ilmoittaminen (ns. ensitullaus).

Vienti-ilmoitusten oikaisuissa on jo nyt mahdollisuus käyttää sähköistä menetelmää, jossa tapauksessa noin puolet tapauksista käsitellään automaattisesti. Menettelyn käyttö on toistaiseksi jäänyt vähäiseksi.

Keskeiset aineelliset säännökset ovat samat kuin edellä on lueteltu. Menettelysäännöksinä on huomioitava myös tullikoodeksin 116-121 ja 173-174 artiklat sekä Tullilain 88 §.

Vuositason tuonnissa on asiakasaloitteisia oikaisuja noin 10 000 ja viennissä noin 13 000.

Tulevaisuudessa myös matkustajatullaukset olisi mahdollista automatisoida ja luoda järjestely, jossa asiakkaat hoitavat tullaukset itse automaateilla tai päätelaitteilla. Matkustajatullauksia on noin 3000 vuodessa.

3) Jos käytössänne on automaattista päätöksentekoa, miten siinä on otettu huomioon virkavastuun kohdentaminen, päätösten oikeellisuuden valvonta sekä hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamiseksi läpinäkyvyyden varmistaminen.

3.1/ Virkavastuun kohdentamisessa on puutteita.

Yksittäisellä päätöksellä ei ole nimettävissä olevaa päätöksentekijää, mutta päätösten takana olevat henkilöt ovat kuitenkin jäljitettävissä:

Automaattisesti tehdyissä päätöksissä ei ole erillisiä käsittelijöitä. Päätöksistä ilmenee, että ne on tehty sähköisesti. Järjestelmä tekee päätökset niiden sääntöjen mukaisesti, jotka asiantuntijat ovat järjestelmään määritelleet. Määritykset on tehty kehittämisprojekteissa määriteltyjen mallien mukaisesti ja ratkaisuille on haettu hyväksynnät sekä tarkoituksenmukaisuuden että laillisuuden näkökulmista. Määrittelydokumentaation avulla on osoitettavissa käsittelysäännöt määrittänyt asiantuntija/t.

Käsittelijän nimeä ei lue myöskään niissä tapauksissa, jotka ovat olleet manuaalisessa käsittelyssä. Järjestelmän lokitietojen avulla tapausta manuaalisesti käsitellyt henkilö on löydettävissä

Asiakkaan yhteydenotot ohjaustuvat Tullin sähköiseen palvelukeskukseen, jossa vastaaja on tullii-ilmoitusten käsittelyn asiantuntija - ei siis yleisneuvonnan henkilö.

3.2/ Oikeellisuuden valvonta:

Määritykset on tehty kehittämisprojekteissa määriteltyjen mallien mukaisesti ja ratkaisuille on haettu hyväksynnät sekä tarkoituksenmukaisuuden että laillisuuden näkökulmista. Määrittelyt tehdään huolellisesti, kaikkien asiaan liittyvä asiantuntemus hankitaan ja ratkaisut hyväksytetään projektien johdossa ja organisaatiovastuun mukaisesti. Kattavan testauksen avulla varmistetaan, että päätöksenteossa ei ole teknisistä syistä johtuvia virheitä. Lisäksi järjestelmien käytön aikana ja erityisesti aina uusien versioiden käyttöönoton yhteydessä ja niiden jälkeen suoritetaan jälkivalvontaa. Tällä varmistetaan, että tulokset pysyvät virheettöminä.

3.3/ Hyvä hallinto:

Tullaustoiminnassa pyritään varmistamaan asiakkaiden tehokas palvelu. Päätöksissä on yhteystiedot. Tullin nettisivuilla puolestaan on ohjeita, usein kysytyjen kysymysten listoja sekä neuvontapalvelut eri tilanteita varten. Sähköisen ilmoittamisen palvelu on auki 24/7. Tekninen tuki on järjestetty erikseen.

Manuaaliseen käsittelyyn nousevat tapaukset käsitellään nopeasti. Yli 95 % tapauksissa asiakas saa tiedon tilanteesta tunnin kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta. Automatisoitu käsittely on lähtökohtaisesti lähes virheetöntä. Nopea käsittely on asiakkaan näkökulmasta kustannustehokasta.

3.4/ Läpinäkyvyys ongelmana

Kuten edellä on todettu, päätöksen tehneen virkamiehestä ei välity asiakkaalle

Oikeusturvaan liittyviä huomioita:

- Tullin ollessa asiakkaan kanssa eri mieltä ilmoitustietojen sisällöstä asiakkaaseen ollaan aina yhteydessä
- Ilmoituksen muuttaminen asiakkaan vahingoksi ei koskaan tapahdu automaattisesti
- Sanktioita ei määrätä automatisoidusti
- Em. tilanteissa asiakasta kuullaan EU:n tullilainsäädännön ja suomen kansallisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla

4.) Millaisilla kriteereillä automaattisen päätöksenteon käyttöalaa tulisi yleislaissa rajata.

Ilmoituksen muuttaminen asiakkaan vahingoksi ja sanktiointi ovat tilanteita, joihin automaattinen päätöksenteko ei sovellu tullaustoiminnassa.

Antti Hästbacka
erityisasiantuntija

Tiedoksi

VM/ Ismo Mäenpää, Tulli/ Jarkko Saksa, Jarmo Räikkä