



Valtiovarainministeriö

VM108:00/2013

LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI TULLILAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleisiä huomiota

Lakiehdotus vaikuttaa verraten keskeneräiseltä. Säännösten perustelut ovat niukat. Lakiehdotuksen systematiikka on keskeneräinen. Tämä ilmenee paitsi useiden säännösten keskinäisen suhteen jäljempänä tarkasteltavasta päällekkäisyydestä ja tarkemmin määrittelemättömästä keskinäisestä suhteesta, myös siitä, että jo lakiehdotuksen 6-8 §:ssä on otettu käyttöön jäännöskategorian otsikointiin alkavat otsikot: "Eräät jäsenvaltion velvoitteet", "Eräät Tullin päätökset" ja "Eräät Tullin määräykset".

Soveltamisala

1. lakiehdotuksen soveltamisalasäännöksen (1 §) perusteluiden mukaan tullilaki olisi tullitoimintaan sovellettava yleislaki, jonka säännöksiä sovellettaisiin yleisesti kaikkeen tullitoimintaan, jollei lailla erikseen toisin säädetä. Väärinkäsitysten välttämiseksi perusteluissa on syytä tarkastella hallinnon yleislakien asemaa suhteessa tullilakiin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan suorittamatta jäänyt tarkastelu näkyy ongelmallisella tavalla eräissä ehdotetuissa sääntelyissä.

\\ohna01\Home\OH9\o925298\Documents\lausut\tulli\vm 225 (tullilaki)
mk.docx

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan Tulli voi määrätä tulliselvityksessä sovellettavista muodollisuuksista ja ulkomaankaupan tilastojen tuottamiseksi tiedonantovelvollisilta kerättävistä tiedoista, keräämisessä noudatettavista menettelyistä ja määräajoista, siltä osin kuin niistä ei säädetä unionin tai kansallisessa lainsäädännössä. Sovellettavien "muodollisuuksien" ja noudatettavien menettelyiden suhde menettelystä yleislakina säätävään hallintolakiin jää perustelussa tarkastelematta.

Oikeusministeriö huomauttaa ensinnäkin, että lakia alemman oikeusnormin antaminen edellyttää laissa olevaa perussäännöstä, josta annetaan tarkempia määräyksiä (ks. Lainkirjoittajan opas 13.3). Perustuslakivaliokunta on tullia koskevan lainsäädännön yhteydessä kiinnittänyt huomiota nimenomaan siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuussäännös on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 49/2014 vp). Määräyksenantovaltuudet on siis syytä muotoilla tavanomaiseen tapaan.

Toiseksi on syytä huomioida, että kun säätämisyjärjestysperusteluissakin viitataan erityisesti siihen, että valtuussäännökset koskevat tullaukseen liittyviä *menettelysääntöjä*, on jatkovalmistelussa syytä ottaa erityisesti huomioon, että perustuslain 21 §:n ja hallintolain johdosta hallintoasian käsittelyyn liittyvästä menettelystä voidaan säännellä vain varsin vähäisiä teknisiä yksityiskohtia lakia alemmalla tasolla (ks. PeVL 63/2010 vp). Vastaavanlaiset näkökohdat koskevat esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 27 §:n 3 momenttia sekä 33 §:n 3 momenttia.

Tullin toimivaltuuksien laajentaminen

1. lakiehdotuksen 3 luvussa ehdotetaan säädettäväksi tullin toimivaltuuksista tullitoimenpiteen suorittamiseen. Useita ehdotettuja säännöksiä perustellaan ensisijaisesti vain viittauksella voimassaolevaan lakiin sekä siihen, että vastaavat toimivaltuudet on myönnetty poliisille ja rajavartiolaitokselle. Arvioinnin lähtökohtana on kuitenkin syytä pitää perustuslakivaliokunnan ilmaisemaa kantaa, jonka mukaan poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen Tullille ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei ainaakaan yksinään ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 49/2014 vp). Tämän johdosta sääntelyä on arvioitava yksityiskohtaisesti ja seikkaperäisesti. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelut ovat tähän nähden niukat. Esitettyjen säännösehdoitusten perustuslainmukaisuuden arvioinnin asemesta luvussa lähinnä luetteloidaan ja kuvataan lakiehdotusten sisältöä. Säätämisyjärjestysperusteluihin on syytä jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota.

Nyt arvioitavana oleva luonnos merkitsee useissa kohdin toimivaltuuksien olennaista laajentamista. Oikeusministeriö ei ole vakuuttunut siitä, että esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 12 §:ään ehdotettu tullimiehen asiallisesti rajaamaton käskyvalta siihen kytkeytyvine rangaistusuhkineen olisi perusteltu riittävästi. Lisäksi vaikuttaa siltä, että sääntelyn

perusratkaisujen esikuvana toimii useissa kohdin ennen uuden perustuslain voimaantuloa jo vuonna 1994 säädetty voimassaoleva tullilaki, jonka toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä ei siis ole kattavasti arvioitu perustuslain näkökulmasta. Osa toimivaltuuksista sisältyi kuitenkin nyt ehdotetun kaltaisen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 174/2014), joka oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 49/2014 vp). Perustuslakivaliokunta ei tuolloin ottanut nimenomaista kantaa eräisiin toimivaltasäännöksiin. Oikeusministeriö katsoo, että hyvällä lainsäädännöllä on muitakin ominaisuuksia kuin se, että sitä ei ole perustuslakivaliokunnan nimenomaisessa kannanotossa todettu perustuslain kanssa ristiriitaiseksi. Tämän johdosta oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös eräisiin sääntelyihin, joita perustuslakivaliokunta ei mainitussa lausunnossa tarkastellut.

Erityisen ongelmallisena oikeusministeriö pitää sääntelytapaa, jossa yksittäisen toimivaltuuden käyttöedellytys on ehdotetussa 3 luvussa sidottu useissa kohdin lähinnä siihen, että toimivaltuuksia voidaan käyttää [vain] tullitoimenpiteen suorittamiseksi. Tullitoimenpiteellä laissa tarkoitetaan kaikkia Tullin toimivaltaan kuuluvia virkatoimia tullirikosten esitutkintaa ja rajatarkastusta lukuun ottamatta (2 §). Perusteluissa viitataan siihen, että tullitoimenpiteitä olisivat niin tullilainsäädännössä säädetyt toimenpiteet kuin muissa laeissa, kuten valmisteverotus- ja autoverolaissa, säädetyt Tullin tehtävät, samoin kuin tavaroiden säännösten mukaisuuden valvontaan liittyvät tehtävät ja esimerkiksi tehtävät tieliikennevalvonnassa.

Tällainen toimivaltuuksien käyttöedellytysten määrittelemättömyys on verraten ongelmallista. Kun kyse on perusoikeuksiin kohdistuvista toimivaltuuksista, saattaa avoin sääntelytapa johtaa ristiriitaan perustuslain kanssa. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 24 §:n 2 mom. näyttäisi viittaavan siihen, että siinä tarkoitettu henkilöntarkastus on mahdollista ketä tahansa kohtaan minkä tahansa tullin lakisääteisen tehtävän yhteydessä. Huolimatta siitä, että vastaavaan voimassaolevaan tullilakiin sisältyvään sääntelyyn ei kiinnitetty huomiota sen säätämisen yhteydessä (ks. PeVL 49/2014 vp), on tällaista sääntelyä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaisesti arvioitu perustuslain 7 §:n perusteella. Sen 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei 3 momentin perusteella saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta, ja valiokunta on käytännössään katsonut esimerkiksi, että "on syytä epäillä" –kynnyksen asemesta oikeasuhtaisuuden kannalta parempi ratkaisu on asettaa henkilöntarkastuksen edellytykseksi samalla tavoin kuin [vanhan] poliisilain 22 c §:ssä ja turvatarkastuksista tuomioistuimissa annetun lain 5 §:ssä säädetään, että on "perusteltua" syytä epäillä henkilöllä olevan kielletty valmiste (PeVM 3/2008 vp). Kyse ei ole siis mitenkään vähäisen merkityksen omaavasta toimivaltuudesta.

Tullitoimenpiteen käsitettä käytetään lisäksi horjuvasti. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilön vapauteen kohdistuvan tullitoimenpiteen perusteen ilmoittamisesta. Vaikuttaisi siis siltä, että 3 luvussa säädettäväksi ehdotetut toimivaltuudet ovat nekin lain tarkoittamia tullitoimenpiteitä. Tämän johdosta 1. lakiehdotukseen 9 §:ssä ehdotetaan siis säädettäväksi *in fine*, että tietyt tullitoimenpiteet saa suorittaa vain tullitoimenpiteen suorittamiseksi, eli 3 luvun toimivaltuudet ovat käy-

tössä myös 3 luvun toimivaltuuksien käyttämiseksi. Sääntelyn systematiikkaa on syytä selkeyttää olennaisesti.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että eduskunnan hallintovaliokunta on kiinnittänyt tullin hallinnosta annettua lakia koskeneessa mietinnössä (HaVM 21/2012 vp) erityistä huomiota siihen, että Tullin hallintoa koskeneessa lakiehdotuksessa ei ollut säännöksiä tullimiehen oikeudellisesta asemasta ja kelpoisuudesta toisin kuin esimerkiksi osin vastaavia tehtäviä hoitavasta poliisimiehestä on säädetty poliisilaissa (493/1995 ja 872/2011) ja poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992). Rajavartiomiehestä on säädetty rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005). Valiokunta viittasi siihen, että tullimies käyttää tehtävässään merkittävää julkista valtaa ja on poliisimiehen ja rajavartiomiehen ohella yksi niistä harvoista virkamiehistä, jotka valtio kouluttaa tehtäväänsä. Valiokunta katsoi, että erillisen valmistelun pohjalta on tarpeen täydentää lainsäädäntöä tullimiestä ja tämän koulutusta koskevilla säännöksillä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan mainittujen asiakokonaisuuksien perusteiden sääntely lain tasolla on välttämätöntä. Sääntelyä tullimiehen oikeudellisesta asemasta ja kelpoisuudesta on syytä tarkastella ja tarvittaessa täydentää jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tullin toimivaltuuksista tulee kaiken kaikkiaan säännellä olennaisesti täsmällisemmin, ja seikkaperäisemmin perustellen, eikä jäljempänä esitetty muodosta tässä suhteessa tyhjentävää luetteloa lakiehdotuksen ongelmista.

Tullin toimivaltuuksien käyttö

1. lakiehdotuksen 9 §:n mukaan luvussa säädettyjä toimivaltuuksia voidaan käyttää vain tullitoimenpiteen suorittamiseksi, jollei jäljempänä toisin säädetä. Tullitoimenpiteellä tarkoitetaan lain määritelmäsäännöksen mukaan kaikkia Tullin toimivaltaan kuuluvia virkatoimia tullirikosten esitutkintaa ja rajatarkastusta lukuun ottamatta. Säännös ilmaisee ns. tarkoitussidonnaisuuden periaatteen. Perusteluista ei ilmene, miksi tarkoitussidonnaisuuden periaate on valittu erikseen säädettäväksi. Tarkoitus ei liene, että toimivaltuuksien käytössä ei noudatettaisi yleensä säädösperustaisesti säädettyä suhteellisuusperiaatetta (ks. esim. Poliisilain 1 luvun 3 § ja voimassa olevan tullilain 13 §) tai muita hallintolain 6 §:stä ilmeneviä hallintotoimintaa yleensä määrittäviä periaatteita. Jatkovalmistelussa on syytä tarkastella esimerkiksi poliisilain 1 luvussa säädettyjen periaatteiden sisällyttämistä tullilakiin.

1. lakiehdotuksen 13 §:n mukaan Tullilla on oikeus saada tarpeelliset, ilmoittajaa, muuta asianosaista, tavaraa, kulkuneuvoa, matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevat asiakirjat ja tiedot. Perustelujen mukaan säännös vastaa nykyisen tullilain 14 §:n 1 momentin 6 kohdan vuonna 1994 säädettyä säännöstä. Esityksen perusteella ei ole aivan selvää, mitä tiedonsaantioikeuden on tarkoitus kattaa. Mikäli tarkoitus on säätää nykyisen perustuslain edellyttämällä tavalla yksityisen velvollisuudesta antaa kyseiset tiedot, on säännös syytä kirjoittaa siten. Ottaen huomioon 15. lakiehdotuksen 4 b §:ään ehdotettu tiedonantovelvollisuuden täyttämättä jättämistä koskeva kriminalisointi, on sääntelyn syytä olla ”tarpeellisuus”-kriteerin varaan rakentuvan sääntelyn asemasta tarkkarajaista ja täsmällistä. Mikäli tarkoitus on perustaa Tullille myös muihin viran-

omaisiin kohdistuva tiedonsaantioikeus, joka kohdistuu myös salassa pidettäviin tietoihin, on säännös syytä kirjoittaa siten. Erityisesti on syytä huomata, että mikäli tarkoituksena on, että Tullilla on oikeus saada henkilötietoja salassapitovelvollisuuden estämättä, on ehdotettua sääntelyä täsmennettävä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan johdosta. Perustuslakivaliokunta on vaikiintuneesti tällaisessa yhteydessä kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 12/2014 vp.).

1. lakiehdotuksen 14 §:ssä ehdotetaan säädettävän Tullin toimivaltuudesta tarkastaa tavaraa, sen valmistusta ja varastointia sekä kirjanpitoaineistoa ja muita liikeasiakirjoja sekä ottaa tavarasta näytteitä. Vaikka mainittu toimivaltuus on 9 §:ään ehdotetun tarkoitussidonnaisuuden periaatteen valossa tarkoitettu käytettävän vain tullitoimenpiteen suorittamisen tarkoituksessa, on säännös kuitenkin verraten avoin. Pykälän sanamuodossa on syytä täsmentää niitä siinä mainittujen tarkastuksen kohteiden joukkoa, johon toimivaltuudet voivat kohdistua.

1. lakiehdotuksen 16 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tavarantoimittajan pidättämisestä ja haltuunotosta. Vaikka säännöksen perusteluissa viitataan siihen, että tavara luovutettaisiin Tullin hallusta, kun se on asianmukaisesti tulliselvitetty, ei säännökseen ehdoteta kirjatavaksi lainkaan pidättämisen tai haltuunoton päättymistä koskevaa sääntelyä. Säännöstä on perustuslaissa turvattu omaisuudensuojan johdosta syytä täydentää suhteellisuusperiaatteen huomioivalla sääntelyllä.

1. lakiehdotuksen 17 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tullimiehen oikeudesta ohjata liikennettä sekä määrätä kulkuneuvo siirrettäväksi tai siirtää se. Ehdotettu säännös ajoneuvon siirtämisestä on edellytysten osalta poliisilain 2 luvun 11 §:ssä säädettyä avoimempi. Säännöstä on syytä täsmentää. Lisäksi säännöksen perustelut huomioiden toimivaltuus on syytä rajata ns. lähisiirtoon (ks. ajoneuvojen siirtämisestä annetun lain 2 §). Toimivaltuuden suhdetta ajoneuvojen siirtämisestä annettuun lakiin ja erityisesti sen menettelysäännöksiin on muutenkin syytä tarkastella jatkovalmistelussa. Toimivaltuuden perusteluissa ilmaistu rajausta muun kuin raide- ja lentoliikenteen ohjaukseen on syytä kirjata säännöksen sanamuotoon.

1. lakiehdotuksen 18 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta kulkuneuvon pysäyttämiseen ja tarkastamiseen. Säännöstä on jatkovalmistelussa syytä tarkastella ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö eräiden kulkuneuvojen suhteesta perustuslain turvaamaan kotirauhaan (ks. esim. PeVL 8/2011 vp).

1. lakiehdotuksen 19 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi pääsystä tiettyihin tiloihin. Säännös on sinänsä rajattu asianmukaisesti kotirauhan osalta. Lisäksi on kuitenkin syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on viimeaikaisessa käytännössään kiinnittänyt

huomiota myös siihen, että valvontatyypisten tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. viimeksi PeVL 15/2014 vp). Mikäli on tarvetta poiketa hallintolain 39 §:ssä säännellyistä lähtökohdista esimerkiksi ennakolta ilmoittamisen osalta, on tästä säädettävä perustuslain vaatimukset täyttävällä tavalla erikseen (ks. PeVL 35/2014 vp). Säännöksen suhdetta 14 §:n toimivaltuuksiin on syytä tarkastella jatkovalmistelussa ja tarvittaessa täsmentää.

1. lakiehdotuksen 22 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta pysäyttää henkilö tullitoimenpiteen suorittamiseksi. Perusteluissa viitataan siihen, että tullimiehellä olisi, kuten nykyisenkin lain 14 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan, oikeus pysäyttää henkilö tullitoimenpiteen suorittamiseksi. Voimassaolevan lain viitatus kohdan mukaan Tullilla tai muulla toimivaltaisella viranomaisella on oikeus pysäyttää henkilö *ja* suorittaa henkilöön kohdistuva etsintä tietyissä tilanteissa. Oikeus pysäyttää henkilö vaikuttaisi olevan instrumentaalisessa suhteessa henkilöön kohdistuvaan etsintään. Nyt ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan tullimiehellä on oikeus pysäyttää henkilö, joka saapuu Suomen tullialueelle, lähtee Suomen tullialueelta tai käy sellaisessa kulkuneuvossa tai paikassa, jossa tavaraa puretaan, lastataan tai säilytetään. Tällaisen itsenäisen pysäyttämisoikeuden tarkempi sisältö ja erityisesti pysäyttämisen ajallinen kesto jää verraten epäselväksi. Perustelussa viitataan siihen, että pysäytettyä saadaan puhutella tullitoimenpiteiden tarpeellisuuden selvittämiseksi Tullin tiedonsaantioikeuksien mukaisesti. Mikäli tämä on pysäyttämistoimivaltuuden tarkoitus, on valtuus myös syytä rajata näin.

1. lakiehdotuksen 23 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilöllisyyden selvittämisestä. Ehdotuksen mukainen toimivaltuus on poliisille myönnettyä laajempi, sillä poliisilain mukainen valtuus on käytettävissä vain *yksittäisen* tehtävän suorittamiseksi. Ehdotettu valtuus olisi puolestaan käytössä edellä verraten laajasisältöiseksi käsitteeksi todetun *tullitoimenpiteen* suorittamiseksi. Säännöstä on syytä täsmentää. Tämä on erityisen tärkeää sen vuoksi, että pykäläehdotuksen 2–4 momentti oikeuttaisivat tietojen antamisesta kieltäytyvän henkilön kohdalla kiinniottamiseen, tavaroiden tarkastamiseen ja henkilöön kohdistuvan etsinnän kautta tapahtuvaan henkilötuntomerkkien hyödyntämiseen

1. lakiehdotuksen 23 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että henkilön kiinniottamisesta on laadittava pöytäkirja tai tehtävä merkintä muuhun asiakirjaan sen mukaan kuin Tulli määrää. Tullille ei voi säätää toimivaltaa määrätä menettelyn perusteista. Säännös on syytä kirjoittaa siten, että henkilön kiinniottamisesta on laadittava pöytäkirja tai tehtävä merkintä muuhun asiakirjaan. Tullille voidaan enintään antaa määräyksenantovaltuus antaa tarkempia määräyksiä pöytäkirjan ja merkinnän sisällöstä (samoin 1. lakiehdotuksen 25 §).

1. lakiehdotuksen 23 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että tullimiehen käyttäessä oikeutta selvittää henkilöllisyys henkilötuntomerkkien perusteella, on soveltuvin osin noudatettava, mitä henkilöön kohdistuvan etsinnän toimittamisesta pakkokeinolain (806/2011) 8 luvun 33 §:n 2–4 momentissa säädetään. Huolimatta siitä, että vastaava muotoilu sisältyy voimassaolevaan poliisilakiin, ilmaisun ”soveltuvin osin” käyttämisen asemesta viittaus toisen lain soveltamiseen tai noudattamiseen on erityisesti tällaisessa

sääntely-yhteydessä kirjoitettava muin keinoin ja täsmällisesti (ks. Lainkirjoittajan opas 12.2.3, PeVL 69/2014 vp, PeVL 16/2007 vp).

Voimakeinojen käyttö

1. lakiehdotuksen 5 luvussa ehdotetaan säädettäväksi voimakeinojen käyttövaltuuksista. Voimakeinojen käyttö henkilöä kohtaan merkitsee aina vakavaa puuttumista asianomaisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Voimaa ja siihen tarvittavia välineitä ei saa käyttää ilman lain tukea. Oikeudesta käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä tulee siten olla riittävän täsmälliset säännökset laissa. Laissa tulee olla säännökset ainakin siitä, kenellä on oikeus käyttää voimaa, millaisissa tilanteissa ja millä edellytyksillä voimakeinoja saa käyttää, että voimakeinoja käytettäessä on noudatettava suhteellisuuden vaatimuksia ja että voimakeinojen käytön liioittelusta säädetään rikoslaisessa (39/1889). Lisäksi lakiin on aiheellista ottaa säännökset siitä, mitä voimankäyttövälineitä saa käyttää. Lakiehdotus täyttää pääpiirteissään nämä vaatimukset.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota edelleen siihen, että tämänkaltaisen toimivaltuuksien käytön sääntely edellyttää taustalleen säädösperustaisia takeita perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä harkintavallan käyttöä ohjaavia periaatteita (ks. poliisilain 1 luku).

1. lakiehdotuksen 34 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että jos voimakeinojen käyttäminen on välttämätöntä, niitä on käytettävä vain siinä määrin ja siihen saakka, kun se on välttämättä tarpeen laissa säädetyn virkatehtävän suorittamiseksi. Säännöksen kirjoitusasu ei ole kokonaan onnistunut: säännöksen varsinainen sisältö eli jälkimmäisen sivulauseen sisältämät vaatimukset tulevat sanamuodon mukaan noudatettaviksi vain, mikäli voimakeinojen käyttö on välttämätöntä. Säännösehdotuksesta ei yksiselitteisesti käy ilmi, että voimakeinoja saa ylipäänsä käyttää keston ohella myös mitoituksensa puolesta vain silloin, kun se on *välttämätöntä*.

1. lakiehdotuksen 34 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että tullirikostorjunta- tai tullivalvontatehtävissä työskentelevällä tullimiehellä on virantoimituksessa lisäksi oikeus hätävarjeluun siten kuin rikoslain 4 luvun 4 §:ssä säädetään. Mainitun toimivaltasäännöksen kokonaisuus antaa tullirikostorjunta- tai tullivalvontatehtävissä työskentelevälle tullimiehelle vastaavan oikeuden käyttää virkatoimissaan voimakeinoja kuin mikä poliisimiehellä ja rajavartiomiehellä on. Perusteluissa viitataan siihen, että muulla kuin tullirikostorjunta- tai tullivalvontatehtävissä työskentelevällä tullimiehellä ei ole virkatehtäviensä puolesta tarvetta voimakeinojen käyttöön, minkä vuoksi säännös koskisi vain tullirikostorjunta- tai tullivalvontatehtävissä työskentelevää tullimiestä. Jatkovalmistelussa on syytä tarkastella, onko myös hätävarjelu-oikeuden erityinen sääntely tullilaissa syytä rajata näin.

1. lakiehdotuksen 34 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että ampumaseella uhkaamisesta ja laukauksen ampumisesta päättää tullirikostorjunnan esimiehenä toimiva tullimies, jos se tilanteen kiireellisyys huomioon ottaen on mahdollista. Perustelutekstissä viitataan siihen, että korotettu päätöksentekotasoksi olisi pääsääntö (s.

50). Sanamuodon mukaan korotetulla päätöksenteolle on kuitenkin erikseen säädetty edellytys ("jos se tilanteen kiireellisyys huomioon ottaen on mahdollista"). Pykälä on syytä kirjoittaa tarkoituksensa mukaisesti pääsäännöksi ja siitä poikkeamisen edellytykseksi.

1. lakiehdotuksen 95 §:n asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää Tullin voimankäyttö- ja suojavälineistä. Edelleen valtiovarainministeriön asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin voimakeinojen käytön määritelmistä, voimankäyttökoulutuksesta, voimankäytön harjoittelusta ja seurannasta, oikeudesta kantaa voimankäyttövälineitä, voimankäyttövälineiden säilyttämisestä sekä voimakeinojen käytön valvonnasta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut sitä, että voimakeinojen käyttö henkilöä kohtaan merkitsee aina vakavaa puuttumista asianomaisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Voimaa ja siihen tarvittavia välineitä ei saa käyttää ilman lain tukea. Oikeudesta käyttää voimakeinoja ja voimankäyttövälineitä tulee siten olla riittävän täsmälliset säännökset laissa (ks. PeVL 45/2014 vp ja siinä viitatus). 1. lakiehdotuksen 5 lukuun sisältyykin tästä näkökulmasta asianmukaisia säännösehdotuksia. Asetuksenantovaltuuden niukat perustelut eivät kuitenkaan mahdollista sen arvioimista, mitä mainittujen valtuuksien on tarkoitus kattaa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ainakin 1 momentin valtuus sekä 2 momentin valtuus säätää voimakeinojen käytön määritelmistä ja oikeudesta kantaa voimankäyttövälineitä ovat perustuslain näkökulmasta ongelmallisia. Asetuksenantovaltuudet on syytä sijoittaa perussäännöksensä yhteyteen ja muotoilla tarkempien säännösten antamiseen valtuuttaviksi. Sääntelykonteksti huomioiden on lisäksi kyseenalaista, onko 2 momentin valtuudessa kyse erityisesti mainituilta osin sellaisesta yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmästä tai selvästi teknisluonteisesta ja toimeenpanoa koskevasta asiasta, jossa ministeriölle voidaan antaa asetuksenantovaltaa valtioneuvoston asemesta.

Myötävaikutusvelvollisuus

1. lakiehdotuksen 88 §:n mukaan jokainen on velvollinen sallimaan tullitoimenpiteen suorittamisen ja myötävaikuttamaan siihen, että se voidaan suorittaa asianmukaisesti. Ottaen erityisesti huomioon edellä tarkastellun tullitoimenpiteen käsitteen laajuus ja avoimuus, säännös on velvollisuuksia perustavaksi säännökseksi varsin avoin. Säännöksen perusteluissa viitataan siihen, että pykälässä tarkoitetun myötävaikutusvelvollisuuden nojalla olisi esimerkiksi tarkastettavaksi pysäytetyn kuorma-auton kuljettaja velvollinen päästämään tullimiehet lastitilaan sekä tarvittaessa auttamaan lastin purkamisessa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan näin avoimella säännöksellä ei ole perusteluissa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia, sillä perustuslaista johtuu, että velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Samanlaisia näkökohtia voidaan esittää 1. lakiehdotuksen 90 §:stä, johon ehdotetaan laajaa ja täsmennyttä sääntelyä *sivullisen* velvollisuudesta antaa tietoja. Oikeusministeriön käsityksen mukaan jatkovalmistelussa on syytä selvittää, voidaanko mainitut velvollisuudet joko säännellä olennaisesti täsmällisemmin (ks. esim. verotusmenet-

telystä annetun lain 3 luku) tai jättää tullikoodeksin 15 artiklan varaan kansallisesti sääntelemättä.

Seuraamusmaksut

1. lakiehdotuksen 13 luvussa ehdotetaan säänneltäväksi rikosoikeudellisena seuraamuksena pidettävän tullirikkomuksen ohella hallinto-oikeudellisena seuraamuksena pidettävistä tullinkorotuksista ja virhemaksuista.

Arvioinnin lähtökohdaksi on syytä todeta, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei tämänkaltainen lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut tällaiset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Hallinnollisen seuraamuksen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, joten sen yleisistä perusteista on säädetty perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla. Valiokunta on lisäksi todennut hallinnollisen seuraamuksen määrittämisessä olevan kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteet ja oikeusturva samoin kuin täytäntöönpanon perusteet. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan valiokunnan mielestä kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. PeVL 28/2014 vp ja siinä viitatu).

1. lakiehdotuksen 81 ja 82 §:stä ei käy lainkaan ilmi, kenelle mainitut hallinnolliset seuraamukset on tarkoitus edellytysten täytyessä määrätä.

1. lakiehdotuksen 81 ja 82 §:stä ei käy lainkaan ilmi seuraamusten määrittämiseen toimivaltainen viranomainen.

1. lakiehdotuksen 81 §:n useissa kohdissa käytetty määritelmä ”tulli-ilmoitus taikka muu tulliverotusta varten tarvittava tieto tai asiakirja” on liian avoin, eikä edes perusteluista saa tarkkaa kuvaa siitä, mitä ilmoitusvelvollisuuksia säännöksen on tarkoitus kattaa. Sanamuoto ei itse asiassa vaikuttaisi edellyttävän lakisääteisen ilmoittamisvelvollisuuden rikkomista lainkaan, vaan sanamuodon mukaan tullinkorotus voi tulla määrättäväksi esimerkiksi silloin, kun tulliverotusta varten *tarvittava* tieto on annettu vasta kehotuksen jälkeen ilman, että tullinkorotuksen kohteella olisi ollut edes velvollisuutta antaa mainittua tietoa. Sanamuodon mukaan riittää, että tullilla on ollut tarve sen saamiseen. Seuraamussäännökset on syytä kirjoittaa kokonaan uudelleen tavanomaiseen tapaan aineellisen luonnehdinnan sisältäväksi viittaussäännökseksi (ks. esimerkiksi Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luku).

1. lakiehdotuksen 81 § 1 momentin 2 kohdan mukaan tullia voidaan korottaa, jos tulli-ilmoitus taikka muu tulliverotusta varten tarvittava tieto tai asiakirja on annettu vasta kehotuksen jälkeen, enintään 3 500 eurolla. Sääntelyn yksiselitteisyyden vuoksi sanamuotoa on syytä täydentää siihen ilmeisesti sisältyvällä ajatuksella, jonka mukaan tul-

linkorotuksen edellytyksenä on tässäkin kohden 1 kohdan tarkoittama määräajan ylitys ja sen johdosta annettu kehoitus.

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että maksun suuruuden määräytymisen täsmällisyysvaatimuksen kannalta on ongelmallista, mikäli sääntely on rakennettu ei-tyhjentäväksi luetteloksi siten, että maksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon *ainakin* säännöksissä luetellut seikat (PeVL 17/2012 vp). Tähän nähden 1. lakiehdotuksen 84 § on syytä täsmentää tyhjentäväksi luetteloksi.

1. lakiehdotuksen 81-82 §:n muotoilu viittaa siihen, että seuraamusten määrääminen olisi tullin harkinnassa. Harkintavaltaa tosin rajaa edellä mainittu 1. lakiehdotuksen 84 §. Ratkaisu on verraten poikkeuksellinen. Tullille tarkoitetun harkintavallan laajuutta on syytä tarkastella jatkovalmistelussa. Perustuslakivaliokunta on usein kiinnittänyt huomiota siihen, että sanktioita koskevan sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista (PeVL 74/2002 vp, s. 5, PeVL 12/2006 vp, s. 2-3, PeVL 11/2009 vp, s. 7-8, PeVL 58/2010 vp, s. 6/I). Oikeasuhtaisuuteen ovat liittyneet yleensä kysymykset lievien laiminlyöntien sanktioinnista (PeVL 58/2010 vp, s. 6, PeVL 12/2006 vp, s. 2-3) ja seuraamusten porrastamisesta rikkomuksen vakavuuden perusteella (PeVL 11/2009 vp, s. 8). Tähän nähden myös säännökset seuraamuksista luopumiseen moitittavuudeltaan tai seurauksiltaan vähäisissä tai kohtuuttomiksi katsottavissa tapauksissa on syytä kirjoittaa myös Tullia velvoittavaan muotoon.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman kannalta ongelmallisena ehdotusta siitä, että hallinnollinen sanktio perustuisi tahallisuudesta ja tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen tai käännettyyn todistustaakkaan (PeVL 32/2005 vp., PeVL 57/2010 vp). Eduskunta on ottanut samanlaisen kannan tullirikkomusdirektiivin ehdotettuihin seuraamussäännöksiin (ks. U 2/2014 vp ja siihen liittyvät valiokuntien lausunnot). Vaikuttaisi siltä, että seuraamussäännökset eivät kaikilta osin täytä näitä edellytyksiä. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 81 §:n 1 momentin 1-3 kohdassa ei määritellä syyksiluettavuuden astetta lainkaan. Esityksen perusteissa viitataan kuitenkin siihen, että jos ilmoitusvelvollinen esimerkiksi osoittaa, että momentin 1-3 kohdassa tarkoitettu viivästyminen tai muu virhe ei ole johtunut hänen vaikutuspiirissään olevista seikoista tai ettei hän ole syylistynyt moitittavaan huolimattomuuteen, tullinkorotus voitaisiin edellä viitatus harkintavallan puitteissa jättää määrittämättä. Syyllisyysperiaatteeseen ja käännettyyn todistustaakkaan on syytä kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa erityisesti siltä osin kun syyksiluettavuuden astetta ei ole täsmennetty säännösten sanamuodossa.

Perusteluissa tarkastellaan *ne bis in idem* -kieltoa tullinkorotuksen osalta. Jatkovalmistelussa tarkastelu on syytä ulottaa myös virhemaksuun.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että oikeusturvajärjestelyjen asianmukaisuutta arvioitaessa on merkitystä myös sillä, voidaanko hallinnollinen sanktio panna täytäntöön muutoksenhausta riippumatta (PeVL 4/2004 vp). Asiaan on syytä kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa (ks. myös Lainkirjoittajan opas 12.10).

Tullirikkomus

Pykälään ehdotetaan otettavaksi nykyisen tullilain 42 §:n 3 momentissa oleva tullirikkomusta koskeva rangaistussäännös muuttamattomana. Säännöksen mukaan tullirikkomuksesta on tuomittava sakkoon se, joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta rikkoo tullilainsäädännön mukaisen ilmoitus- tai muun velvollisuuden, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta eikä teko ole rangaistava lievästi tul-liselvitysrikoksena. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan eräitä esimerkkejä säännöksen soveltamisalaan kuuluvista rikkomuksista (kauttakuljetukselle asetetun määräajan ylittäminen ja tiettyjen lupaehtojen noudattamatta jättäminen).

Perustuslain 8 §:ssä ja rikoslain 3 luvun 1 §:n 1 momentissa ilmaistu laillisuusperiaate edellyttää rikostunnusmerkistön täsmällisyyttä. Sen kannalta ongelmallisia saattavat olla avoimet rangaistussäännökset, joiden osalta rangaistavan käyttäytymisen kuvaus löytyy muualta kuin rangaistusuhan asettavasta rangaistussäännöksestä. Perusoikeus-uudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut (PeVM 25/1994 vp) tällaisten kriminalisointien osalta tavoitteena olevan, että rangaistussäännösten edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset il-maisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikoslainsäädännösiltä vaaditulla tarkkuudella, nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus ja kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta.

Nyt kysymyksessä oleva säännös sisältyi jo aikaisempaan tullilakiin (573/1978), josta se siirrettiin nykyisen tullilain säätämisen yhteydessä viimeksi mainitun lain 42 §:n 3 momenttiin. Säännöstä on täydennetty lailla 426/2009 niin, että tullirikkomuksesta ei rangaista myöskään silloin, jos teko on rangaistava lievästi tul-liselvitysrikoksena. Rangaistussäännöksen täsmällisyyteen ei ole kiinnitetty huomiota näissä aikaisemmissa yhteyksissä. Mainitun täydentämisen yhteydessä (HE 197/2008 vp, s. 45) ja nyt lausunnolla olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 85) todetaan törkeään huolimattomuuteen liittyen laajasta kansallisesta ja kansainvälisestä sääntelystä johtuva tullilainsäädännön monimutkainen luonne. Tällaisella näkökohdalla on merkitystä myös arvioitaessa muuhun sääntelyyn viittaavan rangaistussäännöksen täsmällisyyttä.

Vaikka kysymyksessä olevan rangaistussäännöksen täsmällisyyteen ei ole kiinnitetty huomiota edellä todetuissa aikaisemmissa yhteyksissä, siitä ei voida tehdä sellaista johtopäätöstä, että säännöksen täsmällisyys voitaisiin sivuuttaa nytkin. Lainsäädännön laajan arvioinnin ja uudistamisen yhteydessä on syytä arvioida myös siihen sisältyvien kriminalisointien asianmukaisuus.

Epäselvää ensinnäkin on, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan rangaistussäännöksessä mainitulla tullilainsäädännöllä. Sitä ei määritetä kyseisessä pykälässä tai luonnoksen mukaisessa tullilaissa yleisemminkään, vaikka termiä "tullilainsäädäntö" käytettäisiin myös teknistä valvontaa koskevan 29 §:n 1 momentissa. Välillä säännöksissä puhutaan myös unionin tullilainsäädännöstä. Kuten edellä on todettu, nykyisen tullilain 42 §:n 3 momentin ja nyt kysymyksessä olevan pykälän perusteluissa viitataan kansalliseen ja kansainväliseen sääntelyyn. Vertailun vuoksi voi todeta, että rikoslain 46 luvun 14 §:n 2

momentissa, jota myös esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi, määritellään se, mitä tullilainsäädännöllä tuossa luvussa tarkoitetaan.

Epäselvää on myös, mitä ilmoitus- tai muita velvollisuuksia rangaistussäännös koskee. Muutama perusteluissa yleisluonteisesti mainittu, sielläkin tiettyihin lainkohtiin tarkemmin yhdistämättä jätetty velvollisuus ei kysymystä mainittavasti selvennä. Kun asiaa ei ole tätä tarkemmin käsitelty, on vaikeaa edes arvioida sitä, missä määrin lainsäädäntötilanne on asianmukainen perustuslakivaliokunnan mietinnössä asetettujen edellytysten valossa. Tämä koskee myös sen arvioimista, onko tällaisten ilmeisesti vähäisten rikkomusten tapauksissa perusteltua edelleen sisällyttää lainsäädäntöön tällainen kriminalisointi, vai voitaisiinko tällaisiin vähäisiin tekoihin puuttua muulla tavalla.

Edellä lausutun johdosta oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on aiheellista pohtia sitä, onko tällaiselle kriminalisoinnille tarvetta ja onko sen säilyttäminen perusteltua. Jos pykälän säilyttämiseen päädytään, todetaan myös nyt muissa lainvalmisteluhankkeissa vastaan tulleiden vastaavien säännösten yhteydessä todetun mukaisesti, että pykälään tulee sisällyttää asiallinen luonnehdinta kriminalisoinnin piiriin kuuluvista teoista. Tämä on toteutettavissa luonnehtimalla lyhyesti velvollisuuden luonnetta ja viittaamalla sitä koskevaan tullilainsäädännön säännökseen. Pykälän tällaisen tarkentamisen kautta myös siinä oleva toissijaisuuslauseke ja lievän tulliselvitysrikoksen mainitseminen saattavat osoittautua tarpeettomiksi.

Lakiehdotus rikoslain muuttamisesta

Rikoslain 16 luvun 4 b §. Pykälän 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että siinä nykyisen tullilain 14 §:n 1 momentin 6 kohdan sijasta viitataan esitysluonnoksen mukaisen uuden tullilain 13 ja 23 §:ään. Mainittu kohta vastaa pykälistä ensiksi mainittua. Viitatuista pykälistä jälkimmäisessä säädettäisiin henkilöllisyyden selvittämisestä. Kuten esitysluonnoksen pykäläkohtaisista perusteluista ilmenee, nykyisen tullilain 14 §:n 1 momentin 6 kohtaa on tulkittu niin, että sen nojalla tullimiehellä on oikeus myös henkilötietojen selvittämiseen. Tältä osin kysymys ei siis käytännössä olisi kriminalisoinnin laajentamisesta vaan siitä, että pykälän 2 kohta asiallisesti vastaisi eduskunnan äskettäin hyväksymässä pykälässä olevaa vastaavaa kohtaa. Tältä osin huomautettavaa ei ole.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi myös niin, että siihen lisätään uusi 3 kohta, jolloin nykyinen 3 kohta siirtyisi uudeksi 4 kohdaksi. Uuden kohdan mukaan rangaistussäännöksen nojalla rangaistaisiin myös sitä, joka jättää noudattamatta ehdotettavan uuden tullilain 17 tai 18 §:ssä tarkoitetun, tullimiehen liikenteen ohjaamiseksi taikka kulkuneuvon pysäyttämiseksi taikka siirtämiseksi antaman selvästi havaittavan merkin tai määräyksen. Perusteluissa viitataan siihen, että tämä uusi kohta vastaisi asiallisesti ja sanamuodoltaan rikoslain 16 luvun 4 a §:n 1 momentin 3 kohdan säännöstä niskoittelusta rajavartiomiestä vastaan sekä vastaisi pysäyttämisen ja siirtämisen osalta myös rikoslain 16 luvun 4 §:n 1 momentin 3 kohdan säännöstä niskoittelusta poliisia vastaan.

Aihetta ei ole sinällään epäillä sitä, etteivätkö liikenteen ohjaamista sekä kulkuneuvon pysäyttämistä ja siirtämistä koskevat tulliviranomaisten tarpeet ole siinä määrin poliisi-

viranomaisten ja rajavartiolaitoksen vastaaviin tarpeisiin rinnastettavia, että merkkien tai määräysten noudattamatta jättämiseen on perusteltua puuttua vastaavalla kriminalisoinnilla. Kysymys olisi kolmen kuukauden enimmäisrangaistuksesta huolimatta vastaavien rangaistusasteikkojen soveltamisen perusteella käytännössä lievällä sakkorangaistuksella sovitettavasta teosta. Näiden näkökohtien perusteella uuden 3 kohdan lisääminen on perusteltavissa. Mallina olevien säännösten muotoiluista huolimatta voidaan tosin kysyä, voitaisiinko myös tältä osin katsoa olevan asiallisesti kysymys pykälän 1 kohdasta tarkoitetuista käskyistä, joiden noudattamatta jättäminen on jo mainitun kohdan mukaan rangaistavaa.

Rikoslain 46 luvun 14 §. Pykälän 2 momentissa olevaa tullilainsäädännön määritelmää ehdotetaan muutettavaksi. Tämä perustuu siihen, että yhteisön tullikoodeksista annettu asetus on kumottu unionin tullikoodeksista annetulla asetuksella, jonka 5 artiklan 2 alakohtaan viitattaisiin. Tämän Euroopan unionin lainsäädännön muuttumisen johdosta tehtävän muutoksen johdosta ei ole huomautettavaa.

Muita huomiota

1. lakiehdotuksen 70 §:ssä säädetään eräiden tavaroiden luovuttamisesta muuten kuin myymällä tai tavaroiden hävittämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan "tavarantoimittajan oikeus siirtyy luovutuksensaajalle, jollei valtiovarainministeriö toisin päättä." Momentin sisältö on epäselvä. Perustelujen mukaan momentissa tarkoitetaan, että valtiovarainministeriö voisi päättää säilyttää omistusoikeuden valtiolla, mikä ei kuitenkaan ilmene itse laista. Perustelulausuma on myös ristiriidassa sen kanssa, että luovuttamisen käsitteenä viittaa juuri omistusoikeuden luovuttamiseen. Lisäksi perustelulausuma omistusoikeuden "säilyttämisestä" valtiolla on ristiriidassa sen kanssa, että säännöksen soveltamisalaan kuuluu lakiehdotuksen 69 §:n perusteella sellaisiakin tilanteita, joissa omistusoikeus ei ole lainkaan siirtynyt valtiolle.

Voimassa olevan tullilain 35 §:n 2 momentissa säädetään tavarantoimittajan luovuttamisesta valtion laitokselle tai muulle taholle. Momentin mukaan tilanteissa, joissa valtio ei jo omista tavaraa, omistusoikeuden katsotaan luovutettaessa siirtyvän valtiolle tai muulle luovutuksensaajalle. Esitysluonnoksesta ei ilmene, miksi tätä selkeätä sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi.

1. lakiehdotuksen 72 §:ssä säädetään tullin vastuusta luovutettavasta tavarasta. Pykälän 1 virke, jonka mukaan tavara luovutetaan "siinä kunnossa kuin se on" on pykälän muu sisältö huomioon ottaen tarpeeton ja harhaanjohtavakin verrattuna esimerkiksi kauppalaain (355/1987) 19 §:n vastaavaa sopimusehtoa koskevaan sääntelyyn. Pykälän viimeisessä virkkeessä säädetään Tullin velvollisuudesta ilmoittaa tiedossaan olevista tavarantoimittajan puutteista ja virheistä. Lakiehdotuksesta tai sen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, mitkä ovat ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seuraamukset.

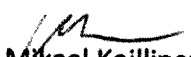
Lisäksi oikeusministeriö on pyytänyt valtakunnanvoudinvirastolta lausunnon esitysluonnoksesta. Valtakunnanvoudinviraston lausunto on oheistettu tämän lausunnon liitteeksi.

Osastopäällikkö, ylijhtaja



Asko Välimäe

Lainsäädäntöneuvos



Mikael Koillinen



12.5.2015

207/331/15

Oikeusministeriö
Oikeushallinto-osasto

Viite: lausuntopyyntönnne 15.4.2015, OM 45/43/2015

Hallituksen esitysluonnos tullilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtakunnanvoudinvirasto lausuu luonnoksesta vain siltä osin kuin se arvioi luonnoksella olevan vaikutusta ulosottomenettelyyn.

Tullivelan perintä 10 luku

Luonnoksen 10 luvussa säädettäisiin tullivelan perinnästä. Tullin perintään sovellettaisiin luonnoksen 64 §:n mukaan edelleen verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia perustevalituksia koskevia säännöksiä lukuun ottamatta. Täältä osin ei ole huomautettavaa. Selvyyden vuoksi lainkohtaan esitetään lisättäväksi, että tämän luvun säännöksiä sovelletaan myös muiden Tullin kantamien verojen ja maksujen perintään. Tämä on kannatettavaa, koska luonnoksen mukaan tämä selkiyttäisi vallitsevaa oikeustilaa.

Luvun 65 §:n mukaan Tullin olisi lähetettävä maksamatta jätetty tullilasku ulosottotoimin perittäväksi. Lainkohdassa säädetään myös ilmoituksen tekemisestä ulosottoviranomaisille, jos Tullin oma perintä vaikuttaa tullilaskun ulosottoperintään. Pykälä olisi uusi ja vastaisi pääpiirteissään veronkantolain 34 §:n ja 35 §:n säännöksiä. Tältäkin osin ei ole huomautettavaa.

Lain 66 §:ssä säädettäisiin täytäntöönpanon lykkäämisestä tilanteessa, jossa Tullin määräämään tulliin haetaan muutosta. Lainkohdan mukaan täytäntöönpanon lykkäämisestä voi tällöin päättää vain Tulli. Kun omaisuutta on ulosmitattu, velallinen voi pyytää täytäntöönpanon lykkäämistä myös ulosottomieheltä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 15:ssä säädetyllä tavalla. Tältäkin osin ei ole muuta huomautettavaa kuin, että lainkohdassa puhutaan lykkäämisestä, kun verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa ja ulosottokaareissa puhutaan täytäntöönpanon kiellosta ja keskeyttämisestä, joilla tarkoitettaneen samaa asiaa, mutta selvyyden vuoksi olisi kuitenkin hyvä, että termit olisivat samoja.

Muuta mahdollisesti huomioitavaa

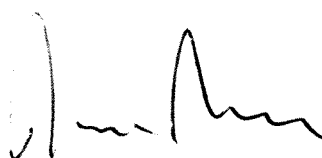
Oikeuskäytännössä on tällä hetkellä epäselvyyttä siitä, minkälaista korkoa maksetaan niille verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain perusteella ulosottotoimin perityille ja palautettaville

veroille ja maksuille siinä tapauksessa, että veron tai maksun määrääminen myöhemmin kumotaan.

Käytännön esimerkkitapauksessa verohallinto on palauttanut varat maksamalla korkoa sen mukaan kuin veronkantolain 22 §:ssä on säädetty. Palautuksen saaja vaatii kuitenkin, että ulosottoviranomaisten tulisi periä palautukselle ulosottokaaren 2 luvun 16 §:n mukainen korko. Ero on merkittävä, sillä kyseisessä tapauksessa palautukselle maksettu veronkantolain mukainen korko oli noin 800.000 euroa, kun ulosottokaaren 2 luvun 16 §:n mukaan laskettu lisäkorko olisi lähes 7.000.000 euroa. Vaatimus hylättiin niin ulosotossa kuin käräjäoikeudessakin. Asiasta on valitettu hovioikeuteen, jonne vaatimuksen esittäjä on hankkinut asiantuntijalausunnon, joka tukee vaatimuksen esittäjän näkemystä.

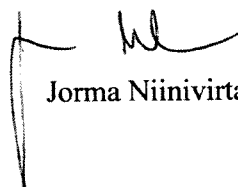
Edellä olevan epäselvyyden välttämiseksi tulisi selkeästi säätää, miten lasketaan se korko, joka maksetaan ulosottoimin perityille veroille ja maksuille niitä palautettaessa. Mikäli korkokanta on eri niille veroille ja maksuille, jotka on peritty ulosoton kautta kuin niille, jotka on maksettu vapaaehtoisesti, ei tilanne ole tyydyttävä.

Valtakunnanvouti



Juhani Toukola

Johtava hallintovouti



Jorma Niinivirta