Vero-osasto
Ismo Mäenpää
Hallitusneuvos

HE tullilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 153/2015 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi tullilaiksi sisältää Euroopan unionin tullilainsäädännön soveltamiseksi tarpeellisen täydentävän kansallisen lainsäädännön. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 952/2013 unionin tullikoodeksista sekä sen täydentämisestä ja täytäntöönpanosta annettuja komission asetuksia aletaan soveltaa 1.5.2016. Kansallista tullilainsäädäntöä on muutenkin oltu uudistamassa. Kesäkuussa 2015 tulivat voimaan lait henkilötietojen käsittelystä Tullissa (639/2015) ja rikostorjunnasta Tullissa (623/2015), joten näiltä koskeva sääntely ei enää ole tullilaissa (1466/1994).

Ehdotetun tullilain keskeisenä sisältönä ovat hallinnolliset toimivaltuudet, joita Tulli voi käyttää muualla lainsääsäännössä sille säädettyjen pääasiassa tullin- ja veronkantotehtävien sekä tavaroiden tuonnin, viennin ja kauttakuljetuksen lainmukaisuuden valvonnan suorittamiseksi.

Tavaroiden maahantuontia koskevat kiellot ja rajoitukset perustuvat pääasiassa tavaroiden terveydelle, turvallisuudelle ja ympäristölle vaaraa aiheuttaviin ominaisuuksiin. Verotuksen oikeellisuuden varmistamisella turvataan paitsi veronsaajan oikeuksia myös markkinoiden tasapuolista ja lainmukaista toimivuutta. Tehtäviensä vuoksi Tullin tulee tarvittaessa voida tarkastaa sekä tavaraa että sitä koskevia asiakirjoja ja saada lain oikeaa soveltamista varten tarvittavia tietoja. Rajanylitysliikenteessä kuljetettavan tavaran tarkastaminen edellyttää puuttumista myös kulkuneuvojen, niiden kuljettajien ja matkustajien perustuslain turvaamiin vapauksiin ja pääsyä kulkuneuvoihin, joilla tavaraa kuljetetaan. Tullin toimivalta kohdistaa tavaroihin ja asiakirjoihin tarkastuksia vielä maahantuonnin ja tulliselvityksen jälkeenkin vähentää tarvetta puuttua ulkomaankaupan tavaraliikenteeseen sitä hidastaen.

Esityksen sisältöön on kautta linjan vaikuttanut perustuslain 2 §:n 3 momentti julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin. Esityksessä on pyritty viranomaistoimivaltuuksien kattavaan ja täsmälliseen sääntelyyn, mistä syystä muun muassa Tullin toimivaltuuksia koskevia säännöksiä on tarkennettu nykyisestä ja lakiehdotukseen on lisätty sääntelyä, jota nykyisessä tullilaissa ei ole.

Perustuslain kannalta merkityksellisimpiä ovat lainmuutosehdotukset, joilla annettaisiin viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia tai yksilön oikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia tai laajennettaisiin jo olemassa olevia toimivaltuuksia taikka, joilla muuten rajoitettaisiin yksilön oikeuksia tai toimintavapautta. Merkityksellisiä ovat myös nykyisen lain sisältöisinä säilytettäviksi ehdotetut toimivaltuudet sekä yksilön oikeuksia ja toimintavapautta rajoittavat säännökset, jotka on säädetty nykyiseen lakiin ennen perustuslain säätämistä. Esitystä on

tältä osin arvioitava perusoikeussäännöksiin sisältyvien lakivarausten kannalta ottaen samalla huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Esityksen keskeisimpänä lähtökohtana on nykyisen tullilain sopeuttaminen unionin tullikoodeksin kanssa yhteensopivaksi sekä lain rakenteen parantaminen. Asiallisesti voimassa olevaan tullilakiin sekä esityksen muihin lakeihin ehdotetaan tehtäväksi vain vähän muutoksia. Nykyiseen tullilakiin verrattuna kokonaan uudet tai aiempaa laajemmat toimivaltuudet jäävät esityksessä vähäisiksi.

Esityksen ehdotuksia arvioitaessa merkitystä on erityisesti perustuslain säännöksillä liikkumisvapaudesta (9 §), yksityiselämän suojasta (10 §), omaisuuden suojasta (15 §), oikeusturvasta (21 §) sekä oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §).

Perustuslainmukaisuuden tarkastelua edellyttävien ehdotettujen säännösten arviointia

8 § Tavaran ja asiakirjojen tarkastamien. Tullimiehen pääsy ulotettaisiin myös tiloihin, joissa säilytetään asiakirjoja, joihin Tullin tarkastamisoikeus ulottuu. Pääsyä ei olisi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Postilähetykset on tarkastettava siten, että luottamuksellisen viestin salaisuutta ei loukata.

10 § Tavaran pidättäminen ja 11 § Tavaran haltuunotto. Nykyisessä tullilaissa toimenpiteiden keskinäinen suhde on epäselvä. Ehdotetun sääntelyn mukaan tavaran pidättämisen perusteena voi mm. olla sen selvittäminen voidaanko tavara luovuttaa vai tuleeko Tullin ottaa se 11 §:n mukaisesti haltuunsa.

12 § Tieliikenteen ohjaaminen olisi lakiin otettuna uusi toimivaltuus, vaikka Tullilla on myös tieliikenteen valvontatehtäviä. Tullimiehellä olisi oikeus ohjata tieliikennettä sekä käskeä siirtämään ajoneuvo tai toissijaisesti siirtää se. Nämäkin toimivaltuudet olisivat kuitenkin kytkettyjä siihen edellytykseen, että niiden olisi oltava tarpeen tullitoimenpiteen eli Tullin tehtävän suorittamiseksi.

13 § Kulkuneuvon pysäyttäminen ja tarkastaminen. Tullin tulee voida tarkastaa tullialueelle saapuvan tai sieltä lähtevän kulkuneuvon kaikki tilat, jotta tavaroiden tuonnin ja viennin valvonta olisi aukotonta. Tullin tulee tehtäviensä vuoksi kuitenkin voida pysäyttää ja tarkastaa kulkuneuvoja myös muussa yhteydessä. Ehdotetun säännöksen mukaan kulkuneuvossa olevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat olisi oikeus tarkastaa vain Suomen tullialueelle saapumisen tai sieltä poistumisen välittömässä yhteydessä tehtävässä tarkastuksessa. Ehdotettu säännös ei mahdollistaisi sanottujen tilojen tarkastamista EU:n veroalueeseen kuulumattoman Ahvenanmaan maakunnan ja Manner-Suomen välisessä liikenteessä. Tämän vuoksi ehdotetun tullilain 13 §:n 3 momenttia tulisi vielä täydentää seuraavasti:

> *Kulkuneuvossa olevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat on kuitenkin oikeus tarkastaa vain Suomen tullialueelle tai siihen kuuluvan erityisen veroalueen alueelle saapumisen taikka sieltä poistumisen välittömässä yhteydessä tehtävässä tarkastuksessa sekä 2 momentin mukaisessa tarkastuksessa.*

14 § Paikan eristäminen ja liikkumisoikeuden rajoittaminen. Pykälä vastaisi nykyisen tullilain sääntelyä (14,1 §:n 9 kohta). Tullimiehen työturvallisuuden ja tarkastusten asianmukaisen suorittamisen mahdollistamiseksi voi olla tarpeen eristää tarkastuspaikka tai rajoittaa kulkemista siellä. Tullin tehtävänä on val-

voa myös terveydelle ja ympäristölle vaarallisten aineiden tuontia ja vientiä. Yleisen turvallisuudenkin vuoksi on tärkeää, että Tulli voi tarvittaessa eristää alueen kunnes erityisviranomainen saadaan paikalle.

16 § Henkilön pysäyttäminen. Pysäyttäminen olisi ehdotuksen mukaan sallittua paitsi tullitoimenpiteen suorittamisen mahdollistamiseksi, myös tullitoimenpiteen tarpeellisuuden selvittämiseksi, jotta Tulli voi käyttää henkilöä kohtaan tiedonsaantioikeuksiaan.

17 § Henkilöllisyyden selvittäminen. Tullilakiin ehdotetaan poliisilain ja rajavartiolain sääntelyä vastaavasti nimenomaista säännöstä henkilöllisyyden selvittämisestä, mikä selventäisi oikeustilaa. Nykyisen tullilain 14,1 §:n 6) kohdan nojalla tullimiehellä on tullitoimenpiteen suorittamiseksi oikeus saada tarpeelliset asianosaista, matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevat asiakirjat ja tiedot, minkä nojalla tullimiehellä on katsottu olevan oikeus myös henkilötietojen selvittämiseen tullitoimenpiteen niin edellyttäessä.

18 § Henkilöön kohdistuva etsintä. Nykyisen tullilain vuonna 2015 säädetyn 15 §:n mukaan henkilöön kohdistuva etsintä voidaan edellytysten täyttyessä tehdä tullitoimenpiteen suorittamiseksi. Ilman tarkoitusta muuttaa tarkastustoimen soveltamisalaa esitetään henkilön kohdistuvan etsinnän suorittamisen tarkoitusperien kirjoittamista tarkemmiksi pykälän 1 momentissa. Henkilöön kohdistuva etsintä voitaisiin tehdä sen tarkastamiseksi, onko henkilöllä mukanaan tavaraa, jonka tuonnin, viennin tai kauttakuljetuksen valvonta on säädetty Tullin tehtäväksi, henkilön saapuessa Suomen tullialueelle, lähtiessä Suomen tullialueelta tai käydessä sellaisessa kulkuneuvossa tai paikassa, jossa tavaraa puretaan, lastataan tai säilytetään. Erityisestä syystä etsintä voitaisiin suorittaa muuallakin Suomen tullialueella, mikä mahdollistaisi toimenpiteen esimerkiksi erityisen veroalueen eli Ahvenanmaan liikenteen valvonnassa.

19 § Turvallisuustarkastus ja 20 § Yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavien esineiden ja aineiden haltuunotto. Pykälissä säädettäisiin tullimiehen oikeudesta turvallisuustarkastuksen tekemiseen sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavien esineiden ja aineiden tilapäiseen haltuunottoon tehtäviensä yhteydestä. Nykyisen lain mukaan tullimies voi ottaa kyseisiä esineitä haltuunsa vain turvallisuustarkastuksen yhteydessä. Ehdotettu sääntely vastaisi rajavartiolain 66 §:ssä säädettyä rajavartiomiehen oikeutta ottaa tilapäisesti haltuunsa yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavat esineet ja aineet siltä, jonka voidaan perustellusti epäillä ikänsä, päihtymyksensä, mielentilansa tai muiden olosuhteiden perusteella aiheuttavan välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

22 § Voimakeinojen käyttö. Pykälässä säädettäisiin voimakeinojen käytön edellytyksistä ja niiden käytön puolustettavuuden arvioinnista. Säännös vastaisi nykyisen tullilain vuonna 2015 säädettyä 17 §:ä, jolla voimankäyttöön liittyvä säännökset saatettiin samalle tasolle poliisilain kanssa. Tullimiestä tämän pyynnöstä avustavan sivullisen oikeutta käyttää voimakeinoja koskevan 4 momentin osalta sääntelyä tarkennettaisiin nykylakiin verrattuna siten, että kyseessä tulee olla tullirikostorjunnan tai tullivalvonnan virkatehtävä eikä mikä tahansa Tullin virkatehtävä.

25 § Ampuma-aseen käyttö. Pykälä vastaa poliisilain 2 luvun 19 §:ä ja rajavartiolain 35 c §:ä ja on samansisältöinen kuin vuonna 2015 säädetty tullilain 17 b § lukuun ottamatta 3 mom:in lisättyä uutta viimeistä virkettä, jonka mukaan kiireellisessä tilanteessa ampuma-aseella uhkaamisesta ja laukauksen ampumisesta voi päättää vain tehtävää suorittava tullirikostorjunnan tai tullivalvonnan tullimies.

26 §. Sitominen. Pykälää esitetään uuteen tullilakiin saman sisältöisenä kuin se on nykyisen tullilain 17 c §:än säädettynä vuonna 2015.

28 § Tekninen valvonta. Säännös olisi saman sisältöinen kuin nykyiseen tullilakiin vuonna 2015 säädetty 16 §. Säännöksen soveltamisalasta on kuitenkin esitetty säädettäväksi 2 momentissa nykyistä täsmällisemmin, että teknistä valvontaa olisi oikeus suorittaa, ei vain tullilainsäädännön, vaan myös muun lainsäädännön, jonka noudattamisen valvominen kuuluu Tullin toimivaltaan, noudattamisen valvomiseksi. Alueellinen toimivalta teknisen valvonnan osalta olisi rajoitettu rajanylityspaikkoihin, matkustaja-terminaaleihin, tavaraliikenteelle tarkoitettuihin satama-alueisiin, tavaraliikenteelle tarkoitettuihin varastoihin ja muihin vastaaviin paikkoihin ja tiloihin, joita Tulli saa valvoa. Säännös vastaisi oleellisilta osin poliisin ja Rajavartiolaitoksen vastaavia teknisen valvonnan valtuuksia.

30 § Rahavarojen tarkastaminen. Tullilain 30 §:ssä ehdotetaan, että tullimiehellä olisi oikeus tarkastaa henkilön mukana olevat rahavarat ja muu hänen hallussaan oleva omaisuus rikoslain 32 luvussa tarkoitetun, tullirikoksena pidettävän rahanpesurikoksen paljastamiseksi. Nykyisessä tullilaissa on rahavarojen vastaava tarkastusoikeus säädetty lain 14,1 §:n 5 kohdassa. Ehdotus laajentaisi tarkastusoikeuden myös muuhun omaisuuteen kuin rahavaroihin. Tarkastusoikeus olisi käytettävissä rahanpesurikoksen paljastamiseksi, ja sitä voitaisiin käyttää vain tilanteissa, joissa on syitä epäillä rahanpesurikoksen tekeillä oloa esimerkiksi, jos tullitarkastuksessa havaitaan epätavallista rahanpesurikoksen kohteeksi sopivaa omaisuutta tai, jos Tullilla olisi ennakkoon tietoa, johon epäily voidaan perustaa.

32 § Tavaran pysäyttäminen muun rikoksen kuin tullirikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Tulli saisi pysäyttää maasta vietävän, maahan tuotavan tai Suomen kautta kuljetettavan tavaran, jos siihen on perusteltua syytä muun rikoksen kuin tullirikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että perustuslailla ei suojata henkilön rikoksella hankkimaa tai hänen rikolliseen toimintaansa välittömästi liittyvää omaisuutta (PeVL 33/2002 vp). Pysäytettäväksi voisi esimerkiksi tulla tavara, jota epäillään anastetuksi.

33 § Etsintäkuulutetun kiinniottaminen olisi lakiin otettuna tullimiehelle uusi toimivaltuus. Säännös vastaisi pääpiirteissään poliisilain 2 luvun 3 §:ssä ja rajavartiolain 37 §:ssä poliisille ja rajavartiomiehelle säädettyä toimivaltuutta ja se edistäisi viranomaisten resurssien käyttöä nykyistä tehokkaammin.

36 § Tullimiehen käskyvallasta ehdotetaan säädettäväksi nykyistä laajemmin ja poliisilain ja rajavartiolain säännöksiä vastaavasti. Nykyisen lain 14 §:n 1 momentin 7 kohdan säännöksen mukaan Tullilla on oikeus antaa tavaran purkausta, lastausta, luovutusta, kuljetusta ja varastointia koskevia määräyksiä. Ehdotetun pykälän mukaan käskyjen ja kieltojen olisi oltava Tullin tehtävien toteuttamiseksi tarpeellisia. Säännös ei varsinaisesti merkitsisi uuden toimivaltuuden säätämistä Tullille. Käskyjen ja kieltojen antaminen on käytännössä välttämätöntä säädettyjen toimivaltuuksien käyttämiseksi.

75 § Tullihuutokaupalla tai muulla tavoin myytävät tavarat ja 76 § Tavaran muu luovutus ja hävittäminen. Tullilain 75 ja 76 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tilanteista, joissa Tullin haltuun jäänyt tavara voidaan myydä tullihuutokaupalla tai muulla tavoin, luovuttaa tai hävittää. Sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta, koska joissakin tapauksissa myyminen olisi mahdollista vaikka tavaran omistusoikeus ei olisi siirtynyt valtiolle. Myös nykyinen tullilaki sisältää säännökset tullihuutokaupasta, luovuttamisesta ja hävittämisestä, mutta ehdotus tavaran myymisestä poik-

keustapauksissa muulla tavoin kuin tullihuutokaupalla olisi uusi. Omaisuuden suojaan puuttuvat toimenpiteet tulisivat kyseeseen tilanteissa, joissa tavaran tulliselvitysprosessia ei ole voitu saattaa loppuun. Syynä tähän voi olla joko se, ettei tuoja tai hänen edustajansa ole täyttänyt jotakin hänelle kuuluvaa velvoitetta tai tavaraa ei muusta syystä, esimerkiksi tuontikiellon tai -rajoituksen vuoksi, voida luovuttaa vapaaseen liikkeeseen. Tavaran omistajalla olisi lähtökohtaisesti aina niin halutessaan mahdollisuus välttää tavaran myynti, luovutus tai hävittäminen toimimalla itse tavaran suhteen aktiivisesti.

95 § Tullin antama virka-apu. Ehdotetun säännöksen tavoitteena on ollut säätää Tullin muille viranomaisille antamasta virka-avusta siten, että Tulli voisi pyydetyn virka-avun toteuttamiseksi käyttää toimivaltuuksia, jotka sillä on käytettävissä esim. maahantuotavan tavaran valvomiseksi. Tulli voisi esimerkiksi pysäyttää tavaran rajanylityspaikalle, jotta virka-apua pyytänyt toimivaltainen viranomainen voi kohdistaa tavaraan tarvittavia toimenpiteitä. Pykälän 1 momentin sanamuotoa olisi kuitenkin vielä syytä tarkistaa, koska siinä sanottu Tullin ”toimivaltansa” rajoissa antama apu on ymmärrettävissä siten, että Tulli voisi antaa virka-apua, vain jos se itsekin on toimivaltainen virka-apupyynnön tavoitteena olevassa valvontatehtävässä. Esityksen tavoitteen toteuttaisi paremmin sanamuoto:

> *”Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Tulli voi toimivaltuuksiensa rajoissa antaa pyynnöstä virka-apua toiselle viranomaiselle sen laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi”.*

101 § Valvontatilojen luovuttaminen. Tullilla olisi edelleen oikeus saada liikennepaikan omistajalta tai haltijalta käyttöönsä tavaravalvonnan suorittamisen edellyttämät tilat, mutta tiloista tulisi suorittaa käypä korvaus.

Yhdyn hallituksen esityksen mukaiseen käsitykseen, että lakiesitykset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.