OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Erityisasiantuntija Mikael Koillinen

4.3.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TULLILAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 153/2015 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt yllä mainitusta asiasta oikeusministeriöltä lausuntoa.

Oikeusministeriö on antanut 26.5.2015 asiasta esityksen aiemmassa käsittelyvaiheessa ministeriölle lausunnon (OM 45/43/2015). Lausunnossa esitetty on otettu pääosin asianmukaisesti huomioon.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin edelleen huomiota seuraaviin perustuslain kannalta merkityksellisiin seikkoihin.

Tullin toimivaltuuksien laajentaminen

1. lakiehdotuksen 3 luvussa ehdotetaan säädettäväksi tullin toimivaltuuksista tullitoimenpiteen suorittamiseen. Useita ehdotettuja säännöksiä perustellaan sillä, että vastaavat toimivaltuudet on myönnetty poliisille ja rajavartiolaitokselle. Arvioinnin lähtökohtana on 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 ainakaan yksinään ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 49/2014 vp). Oikeusministeriön käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan kannan asianmukainen huomiointi edellyttää sitä, että kukin yksittäinen toimivaltuus säännellään ja perustellaan asianmukaisesti. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitys täyttää pääosin tämän vaatimuksen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan mainitusta lähtökohdasta seuraa kuitenkin, että tullin toimivaltuuksiin tulee kohdistua sellaisia

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

toimivaltuuksien käytön yleisiä säädösperustaisia rajoituksia, joita esimerkiksi poliisilaissa ja rajavartiolaissa on katsottu valtiosääntöisistä syistä tarpeelliseksi.

1. lakiehdotuksen 3 luvussa ehdotetaan säädettäväksi toimivaltuuksista tullitoimenpiteen suorittamiseksi. 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan luvussa säädettyjä toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, kun niiden käyttäminen on tarpeen tullitoimenpiteen suorittamiseksi, jollei jäljempänä toisin säädetä. Tullitoimenpiteellä tarkoitetaan lain määritelmäsäännöksen mukaan kaikkia Tullin tehtäviin kuuluvia virkatoimia tullirikosten esitutkintaa ja rajatarkastusta lukuun ottamatta. Säännös ilmaisee ns. tarkoitussidonnaisuuden periaatteen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan jo yksin väärien vastakohtaispäätelmien estämiseksi asianmukaisempaa olisi ollut säädösperustaisesti säännellä poliisilain 1 lukua ja rajavartiolain 2 lukua vastaavasti säännösperustaisesti tarkoitussidonnaisuuden lisäksi ainakin suhteellisuusperiaatteen, objektiviteetin, yhdenvertaisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen asettamista vaatimuksista.

Seuraamukset

1. lakiehdotuksen 94 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tullirikkomuksesta. Säännösehdotuksen sanamuodon mukaan joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo tullilainsäädännön mukaisen ilmoitus- tai muun velvollisuuden, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta eikä teko ole rangaistava lievänä tulliselvitysrikoksena, tullirikkomuksesta sakkoon.

Sääntelyä on arvioitava perustuslain 8 §:n rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (esim. PeVL 43/2013 vp ja siinä viitatut)

Ehdotettava 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 lievänä tulliselvitysrikoksena. Rangaistussäännöksen täsmällisyyteen ei ole kiinnitetty huomiota näissä aikaisemmissa yhteyksissä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan pykälään olisi perustuslain 8 §:n johdosta tullut sisällyttää asiallinen luonnehdinta kriminalisoinnin piiriin kuuluvista teoista esimerkiksi luonnehtimalla lyhyesti velvollisuuksien luonnetta ja viittaamalla niitä koskeviin tullilainsäädännön säännöksiin.

1. lakiehdotuksen 90 ja 91 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hallinnollisista seuraamusmaksuista. 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 rikosoi-

keudellisiin seuraamuksiin. Hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, joten sen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla. Valiokunta on lisäksi todennut hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä 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 viitatut).

Oikeusministeriö on lausunnossaan ministeriölle kiinnittänyt huomiota seuraamussäänтelyn täsmällisyyteen, tarkkarajaisuuteen ja tyhjentävään sääntelytapaan, ja sääntelyä on jatkovalmistelussa täsmennetty olennaisesti. 1. lakiehdotuksen 91 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Tulli voi kuitenkin määrätä virhemaksua, jos unionin tullilainsäädännössä taikka tässä laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa tai näihin säännöksiin perustuvassa Tullin päätöksessä tai määräyksessä tarkoitettu velvollisuus, *jonka laiminlyönnistä ei ole säädetty seuraamusta 90 §:ssä tai 1—3 kohdassa*, on kokonaan tai osittain laiminlyöty, vähintään 50 ja enintään 3 500 euroa. Säännösehdotus vaikuttaisi merkitsevän sitä, että sanktioitavien tekojen tai laiminlyöntien piiriin lukeutuisi kaikenlainen tullilainsäädännön rikkominen. Vaikka vastaavanlainen säännös sisältyy voimassa olevaan tullilakiin (32 § 1 mom. 3 kohta), ei säännösehdotusta voi pitää asianmukaisena täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 43/2013 vp, s. 3/II).

Tullin määräystenantovaltuudet

Tullilla on 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin perusteella oikeus avata suljettu postilähetys. Saman pykälän 3 momentin mukaan avattuun postilähetykseen on tehtävä Tullin määräämät merkinnät. Sen paremmin lakiehdotuksen sanamuodosta kuin sen perusteluista ei ilmene, mitä merkintöjen on tarkoitus kattaa. Vaikka oikeus avaamiseen onkin asianmukaisesti rajattu siten, että lähetykseen sisältyvän luottamuksellisen viestin salaisuutta ei saa loukata, kyseessä on kuitenkin kajoaminen postilähetykseen. Sääntelyn on syytä olla lakitasoista ja kattavaa. Säännös on syytä muotoilla 1. lakiehdotuksen 38 §:n tavoin perussäännökseksi merkinnän sisällöstä ja mahdollisesti tarvittavaksi määräyksenantovaltuudeksi.