Täysistunto

Torstai 14.4.2016 klo 15.59—18.39

4. Hallituksen esitys eduskunnalle tullilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
Hallituksen esitys HE 153/2015 vp
Valiokunnan mietintö HaVM 5/2016 vp

Ensimmäinen käsittely

Ensimmäinen varapuhemies Mauri Pekkarinen: Ensimmäiseen käsittelyyn esitellään päiväjärjestyksen 4. asia. Käsittelyn pohjana on hallintovaliokunnan mietintö HaVM 5/2016 vp. Nyt päätetään lakiehdotusten sisällöstä.

Keskustelu

18.09 **Pirkko Mattila ps** (esittelypuheenvuoro): Arvoisa puhemies! Esittelen tässä hallintovaliokunnan mietinnön koskien uutta tullilakia. Tämän esityksen tarkoituksena on korvata voimassa oleva tullilaki uudella ja samannimisellä lailla.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta unionin tullikoodeksista sekä sen täydentämisestä ja täytäntöönpanosta annettuja komission asetuksia aletaan soveltaa 1.5.2016, ja nyt ehdotettu lainsäädäntöuudistus sisältää EU-säädännön soveltamiseksi tämän kansallisen lainsäädännön. Tämän uuden tullikoodeksin mukaan EU:ssa siirrytään pakolliseen sähköiseen tulli-ilmoittamiseen siirtymävaiheen kautta vuoden 2020 loppuun mennessä.

Tämän ehdotetun lainsäädäntökokonaisuuden tarkoituksena on ottaa huomioon myös muu kansallisessa ja EU:n lainsäädännössä sekä tullitoiminnassa tapahtunut kehitys. Tarkoituksena on yhdenmukaistaa tulliverotusta ja menettelyä koskevaa sääntelyä muita verolajeja koskevan sääntelyn kanssa sekä Tullin toimintavaltuuksia koskevia säännöksiä poliisia ja rajavartiolaitosta koskevien säännösten kanssa. Kokonaisuudistuksella on tarkoitus parantaa myös lain rakennetta ja selkeyttä, koska tämä nykyisin voimassa oleva laki on muodostunut varsin hajanaiseksi siihen tehtyjen lukuisten muutosten vuoksi.

Hallintovaliokunta pitää tätä kokonaisuudistusta tarpeellisena ja tärkeänä. Tullilaki on yleislaki, jonka säädöksiä sovelletaan yleisesti kaikkeen tullitoimintaan, jollei muuten toisin säädetä. Tulli huolehtii tullin- ja veronkannosta, ja Tullin tehtävänä on valvoa tavaroiden terveydelle, turvallisuudelle ja ympäristölle aiheuttamien uhkien torjumiseksi säädettyjen säännösten noudattamista. Tulli estää ja paljastaa tullirikoksia ja suorittaa niiden esitutkintaa sekä yhdessä viranomaistyössä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kanssa tavoittelee näitä yhteisiä päämääriä. Tulli harjoittaa myös muuta viranomaistyötä.

Sitten valtiovarainvaliokunta on antanut lausunnon koskien näitä verolakeihin ehdotettuja muutoksia ja toteaa, että ne ovat pääosin unionin tullikoodeksin aiheuttamia teknisluonteisia muutoksia, joihin valiokunnalla ei ole huomautettavaa. Mutta kuitenkin osalla näistä säännöksistä on suora yhteys niin sanotun Valmis-hankkeen ehdotuksiin tai vireillä olevaan toiseen hankkeeseen, jossa selvitetään ja toimeenpannaan Tullin verotustehtävien

siirto Verohallinnolle, ja näin valtiovarainvaliokunta toteaa, että nyt käsiteltäviin verolakiehdotuksiin sisältyvien säännösten muutostarve tulee sitten ratkaista näiden esitysten käsittelyn yhteydessä. Valtiovarainvaliokunnan mukaan nämä nyt käsiteltävät esityksen säädökset voidaan hyväksyä tässä yhteydessä muuttamattomina. Näitä lakeja, mitä tässä valtiovarainvaliokunta on ottanut esille, ovat muun muassa valmisteverotuslaki ja autoverolain säännökset.

No, sitten tähän esitykseen on antanut lausunnon myös perustuslakivaliokunta, ja se on tarkastellut omassa lausunnossaan tähän esitykseen sisältyvien Tullin toimintavaltuuksien laajuutta ja perusteita, eräitä yksittäisiä toimivaltuuksia, määräyksenantovaltuuksia, Tullin valitusoikeutta, kuittausta, henkilötietojen suojaa ja yksityiselämän suojaa sekä seuraamussääntelyitä ja todennut kyllä useita tullilakiehdotusta koskevia täydentämis- ja täsmentämistarpeita. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan nämä lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, mutta 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 91 §:stä ja 94 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon. Perustuslakivaliokunnan tekemiä huomautuksia on käsitelty tarkemmin tässäkin, tämän mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa, näitten asianomaisten pykälien yhteydessä.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan esitetyllä lainsäädännöllä ei arvioida olevan vaikutusta Ahvenanmaan maakunnan verorajan ylittävään käsittelyyn. Ja valiokunta katsookin, että EU-lainsäädäntöä sovellettaessa tästä ei aiheudu Ahvenanmaalle tai sieltä suuntautuvalle kaupankäynnille tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Ja näin hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä, näissä yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin, sekä yhden uuden lakiehdotuksen hyväksymistä. Valiokunta pitää tärkeänä, että tullilainsäädännön kokonaisuudistuksen toimivuutta seurataan, ja tämä mietintö on yksimielinen.

18.14 **Mika Kari sd:** Arvoisa rouva puhemies! Hallintovaliokunnan puheenjohtaja, edustaja Mattila esitteli hyvin ja kattavasti tämän tullilain uudistuksen ja valiokuntavaiheen.

Tämän tullilain valmistelu ei valiokunnassa — sen valiokunnan historian aikana, kun itse olen valiokunnassa viiden vuoden ajan ollut — kuulu niihin kaikkein helpoimpiin lainvalmisteluihin. Valiokunta teki varsin laajan työn laajalla kuulemisella ja myös pitkällä käsittelyllä. Lopputulos on varsin hyvä, vähintäänkin niin hyvä, että sen tänne saliin on voinut tuoda.

Yhden asian erityisesti haluan nostaa esiin, ja se liittyy tullilain yhteydessä, yleislain yhteydessä olevaan voimankäyttökokonaisuuteen, ja toivoisinkin, että jatkossa viranomaisten voimankäyttöoikeudet pystyttäisiin valmistelemaan laajemmassa yhteistyössä eri ministeriöiden välillä ja ministeriöiden sisällä olevien, muun muassa poliisiosaston ja Poliisihallituksen ja niin edelleen, kanssa.

Pidän myös erittäin tärkeänä kohtaa, joka löytyy myös valiokunnan mietinnöstä. Tullilain seurannasta täytyy tavalla tai toisella ministeriön antaa — siinä vaiheessa, kun tullilaista on hankittu riittävät kokemukset — arvio hallintovaliokunnalle siitä, millä tavalla valiokunnan ja hallituksen esitykset tullilain sisällä vaikuttavat Tullin toimintaan. Toivottavasti vaikutukset ovat positiivisia.

Niin kuin puheenjohtaja totesi, valiokunnan mietintö oli yksimielinen, ja muiltakin osin valiokunnan työskentely hyvin kattavaa.

18.16 **Timo V. Korhonen kesk:** Arvoisa puhemies! Tullilain kokonaisuudistus on kaiken kaikkiaan hyvin monimutkainen, moniulotteinen kokonaisuus. Eduskuntaan tuotua esitystä kritisoitiin monellakin tavalla. Esitystä pidettiin eri tavoin puutteellisena, ja tässä yhteydessä haluan ihan muutaman sanan ottaa esille tähän liittyen.

Tullilakihan on Tullin toiminnassa sovellettava yleislaki, jonka säännöksiä sovelletaan todella yleislakina kaikkeen Tullin toimintaan. Syitä tullilain kokonaisuudistukseen, kuten valiokunnan puheenjohtaja totesi, on monia: keskeisin niistä on EU:n tullilain kokonaisuudistus. Tätä myötä tullilain sidokset ovat erittäin laajat. Kokonaisuus, kuten sanottu, on hyvin monimutkainen. Se on näkynyt myös tässä valmistelussa.

Tähän Tullin toiminnan laajaan kokonaisuuteen: Tullihan hoitaa EU:n kauppapolitiikan alaan kuuluvia tehtäviä, siis maastavientiin, maahantuontiin ja kauttakuljetukseen liittyviä tehtäviä, eli Tulli kantaa tullia ja hoitaa muuta tullitoimintaa. Se myös valvoo terveydelle, turvallisuudelle ja ympäristölle asetettujen rajoitusten noudattamista. Tulli myös suorittaa tullirikostorjuntaa ja tekee viranomaisyhteistyötä. Lisäksi on tätä koskevaa kansallista erityislainsäädäntöä muun muassa PTR-viranomaisten yhteistyöstä.

Uuden EU-tullikoodeksin myötä ollaan nyt siis siirtymässä pakolliseen sähköiseen tulli-ilmoitukseen tietyn siirtymäajan jälkeen, mikä on todella iso muutos. Käytännössä siirtymäajan jälkeen kaikki tullimenettelyt ja myös varamenettelyt ovat jatkossa sähköisiä. Tullitoiminnasta säädetään pitkälti EU-säädöksissä, erityisesti tullikoodeksissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Tämän lisäksi on esimerkiksi tullittomuusasetus ja on kansainvälisiä sopimuksiakin. EU:n tullikoodeksi edellyttää lisäksi, että jäsenvaltiot antavat omassa kansallisessa lainsäädännössään täydentävää säätelyä. Tullikoodeksissa säädetään myös jäsenvaltioille velvollisuuksia, joitten osalta on kansallisessa laissa säädettävä, kuka näitä velvollisuuksia hoitaa.

Tästä kaikesta ennen mainitusta seuraa, että tullilainsäädäntö on todella monimutkainen kokonaisuus eikä se vaikuta niin selkeältä tai läpinäkyvältä kuin perinteisesti on lainsäädännöltä meillä edellytetty.

Lisäksi tässä tullilakiesityksessä on ollut tarpeen huomioida kansallisessa lainsäädännössä tapahtuneet muutokset. Nykyinen tullilaki on alun perin vuodelta 94, ja lain rakenne ja sisältö muutenkin on muodostunut hajanaiseksi lakiin tehtyjen lukuisten muutosten takia. Tätäkin kautta tälle kokonaisuudistukselle on ollut selvä tarve.

Kuten jo aiemmin sanoin, lakiuudistuksen käsittelyn alkuvaiheessa eduskuntaan tuotu esitys vaikutti heikosti laaditulta ja valmistellulta. Itsekin sorruin aika vahvasti siihen arviointiin. Tämän käsittelyn kuluessa on kuitenkin tullut käsitys siitä, että itse asiassa tullilakiesitykseen sisältyvä kokonaisuus oli melko huolella laadittu, vaikka korjattavia asioita löytyi aika tavalla. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnalla oli paljon huomautuksia, joista kaksi oli valtiosääntöoikeudellista. Esityksen perusteluissa olisi voinut ja olisi pitänyt avata moniakin asioita tai yksityiskohtia enemmän, mikä olisi helpottanut ymmärtämistä ja poistanut myös epäselvyyksiä itse sisällön osalta.

Tämä kaiken kaikkiaan lisäsi hallintovaliokunnassa tehtävää työtä. Jotta lainsäädännön valmistelu kaiken kaikkiaan olisi mahdollisimman huolellista, niin totean tähän liittyen yhden huomion — itse asiassa saman huomion, mihin edustaja Kari äskeisessä puheenvuorossaan kiinnitti huomiota. Nimittäin oli ja on erittäin valitettavaa, että Tullin toimival-

tuuksia koskien esimerkiksi voimankäyttöä tai muuta sellaista toimintaa, jota tulisi vertailla suhteessa poliisiin ja Rajavartiolaitokseen, ei ilmeisestikään ollut laadittu riittävässä yhteistyössä näitten tahojen kanssa. Tästä tuli erittäin paljon palautetta valiokunnan kuulemisissa. Vertailu kaiken kaikkiaan oli erittäin haastavaa. Myös poliisilain ja rajavartiolain välillä oli moniakin eroja. Tiiviimpi yhteistyö valmisteluvaiheessa olisi voinut hälventää epäluuloa sisältöä kohtaan ja ehkä myös auttaa kirjoittamaan joitakin kohtia selkeämmin. Tästä on syytä ottaa laajemminkin oppia.

Lainvalmistelun osalta myös kaksi muuta huomiota. On hyvä muistaa, että tullirikosten estämisestä, paljastamisesta ja selvittämisestä sekä tullirikoksista epäiltyjen syytteeseen saattamisesta säädetään Tullin rikostorjunnasta annetussa laissa, joka tuli voimaan jo viime vuoden kesäkuussa. EU:n tullikoodeksi, joka tulee voimaan 1.5.2016, annettiin jo joku vuosi sitten, mutta sitä täydentävät komissioasetukset annettiin vasta viime vuoden lopulla. On selvää, että se on vaikuttanut tullilakiesityksen antamisen aikatauluun, mutta sen sijaan esimerkiksi Tullin toimintavaltuuksia koskevan sääntelyn valmisteluun ja vertailuun poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien kanssa on ollut aika runsaastikin aikaa käytettävissä. Sitä aikaa ei ehkä riittävissä määrin lainvalmistelussa ole hyödynnetty.

Joka tapauksessa rohkenen sanoa, että eduskuntatyön pohjalta esillä oleva lakikokonaisuus on nyt erittäin huolella valmisteltu, ja haluan tässäkin antaa kyllä hyvin runsaat kiitokset, erityiskiitokset, HaVin, hallintovaliokunnan, valiokuntaneuvos Rinteelle. Tämän lakikokonaisuuden työstäminen on vaatinut mittavan työn. Yhdyn myös tässä edustaja Karin puheenvuoron näkemykseen siitä, että tämän lain toimivuutta on tietyllä tavoin seurattava ja katsottava tämän lain toimivuutta jatkossa.

Arvoisa puhemies! Aivan lyhyesti lopuksi. Tämän lakiuudistuksen käsittelyn yhteydessä törmättiin Tullin johtamiskokonaisuuden ongelmiin. Valiokunnalla ei tietenkään ole mahdollisuutta hakea ratkaisua niihin, mutta itse ymmärrän, että nykyinen Tullin johtamiskokonaisuuden hyvin ristiriitainen tilanne ei millään muotoa voi jatkua kovinkaan pitkään.

18.25 **Pirkko Mattila ps:** Arvoisa rouva puhemies! Käsittelyssä nyt on siis uudistus, jonka jälkeen uusi tullilaki vastaa sisällöllisesti pitkälti nykyistä tullilakia. Elikkä mitä tänään Tullissa tapahtuu, miten toimitaan, on samantyyppisen lainsäädännön tulosta. Niinpä mielestäni Tulli ansaitsee muutaman huomion tämän paljolti teknisluonteisiakin muutoksia sisältävän lain käsittelyn ohessa.

Vielä kiitos koko valiokunnalle ja valiokunnan neuvoksille tehdystä työstä. Yhdyn valiokunnan varapuheenjohtajan näkemyksiin näissä valiokuntakäsittelyissä esiin nousseista seikoista. Lain valmistelussa olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä näitten olennaisten sidosryhmien kanssa, ja harmillisesti kiirettäkin oli jonkin verran ilmassa tässä käsittelyssä.

Olen tyytyväinen siitä, että valiokunta kuitenkin tämän perusteellisesti pystyi käsittelemään ja yksimielisesti mietintöön on otettu huomio siitä, että jatkossa kiinnitetään huomiota tämän kokonaisuudistuksen toimivuuteen ja tuloksiin.

Mutta sitten itse Tullin toimintaan.

Olemme kuluneen vuoden aikana kuulleet uutisia Tullista, kuinka Tulli esimerkiksi pysäytti dynamiittia rajalle, Tulli takavarikoi suuren määrän kokaiinia tai kuinka Tulli toimi tehostetusti läntisillä rajanylityspaikoilla viime syyskuusta lähtien. Toisaalta Tullilla on selkeä fiskaalinen rooli, ja se on harmaan talouden torjuja. Rikoshyötynä takaisin saadut tulot tai veronmenetysten torjuminen ovat merkittäviä tuloutuksia valtiolle. Osaltaan Tulli

siis näillä toimilla vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta ja hallinnon läpinäkyvyyden periaatteita.

Tulli osallistuu PTR-yhteistyöhön yhtenä sisäisen turvallisuuden viranomaisena, ja sillä on tähän työhön myös toimivaltuuksia, kuten Tullin rikostorjunnasta on säädetty ja tässäkin mietinnössä siihen kiinnitetty huomiota. Sillä on myös rooli tuonnin ja viennin viranomaisena maamme satamissa, lentokentillä ja maarajoilla.

Tullista on moneksi, ja jos käännämme tämän toisinpäin, niin mitä tapahtuisikaan, jos Tullia ei olisi olemassa tai se ei toimisi kuten se nyt Suomessa toimii? Tullin toimintakyky on pitkälti kiinni tullimiesten ja muiden viranhaltijoiden tekevistä käsistä. Harmaan talouden torjuntaan budjetoiduista varoista on eduskunnan tehtävä pitää huolta.

Toivon Tullille mitä parhainta jatkoa ja toiminnan selkiyttämistä johtamisen osalta, niiltä osin kuin julkisuudessa on viime aikoina ollut, ja jatkoa tässä työssä, joka on lainsäädännön turvin jatkunut jo siitä, kun keisari Aleksanteri I hyväksyi vuonna 1812 ohjesäännön Suomen suuriruhtinaskunnan tullihallinnolle. Sittenhän meillä on ollut Tullihallitus ja nyt lopulta Tulli. Tästä vuodesta 1812 on pitkä matka vuoteen 2020, jonka loppuun mennessä on tarkoitus siirtyä sähköiseen tulli-ilmoittamiseen täysin, ja tämähän myös myötäilee Sipilän hallitusohjelman tavoitteita digitalisaation hyödyntämisestä ja muun muassa siitä saatavaa asioinnin helpottumista.

Yleiskeskustelu päättyi.

Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen HE 153/2015 vp sisältyvien 1.—15. lakiehdotuksen sisällön mietinnön mukaisena. Eduskunta hyväksyi valiokunnan mietinnössä ehdotetun uuden, 16. lakiehdotuksen sisällön mietinnön mukaisena. Lakiehdotusten ensimmäinen käsittely päättyi.