

## Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle tullilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle tullilain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 153/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Ismo Mäenpää, valtiovarainministeriö
- professori Juha Lavapuro
- apulaisprofessori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tullilaki, joka korvaisi nykyisen tullilain. Ehdotetulla lailla annettaisiin Euroopan unionin tullikoodeksia koskevaa asetusta täydentävät kansalliset säännökset.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2016, eli samaan aikaan, jolloin unionin tullikoodeksin sekä sen täytäntöönpano- ja delegoidun asetuksen aineellisia säännöksiä aletaan soveltaa.

Esityksen säätämisperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta. Hallituksen mielestä esityksen arvioinnissa merkitystä on erityisesti perustuslain 7 §:n oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapautteen ja koskemattomuuteen, 9 §:n liikkumisvapautta, 10 §:n yksityiselämän suojaa, 15 §:n omai-

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2016 vp

suuden suojaaja ja 21 §:n oikeusturvaa koskevalla sääntelyllä. Lisäksi esitys sisältää verrattain paljon perustuslain 80 §:n asetuksen- ja määräyksenantovaltuutta koskevan sääntelyn kannalta merkityksellistä sääntelyä. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska säätämisyjärjestystä koskevista kysymyksistä osaa voidaan pitää tulkinnanvaraisina, esityksestä on hallituksen mukaan tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvioinnin lähtökohdat*

Voimassa oleva tullilaki on säädetty ennen perusoikeusuudistusta perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/1994 vp). Voimassa olevan perustuslain aikana tullilain osittaismuutokset ovat olleet usein perustuslakivaliokunnan tarkasteltavana (esim. PeVL 71/2014 vp ja PeVL 49/2014 vp). Tulli huolehtii tullin- ja veronkannosta. Tullin tehtävänä on lisäksi valvoa tavaroiden lähinnä terveydelle, turvallisuudelle ja ympäristölle aiheuttamien uhkien torjumiseksi säädettyjen rajoitusten ja kieltojen noudattamista. Tulli estää ja paljastaa tullirikoksia ja suorittaa niiden esitutkintaa sekä kuuluu poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen muodostamaan osin samoja päämääriä toteuttavaan yhteistoiminnalliseen kokonaisuuteen, jonka yhteistyöstä on säädetty poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa. Perustuslakivaliokunta on useasti arvioinut myös poliisia ja rajavartiolaitosta koskevaa sääntelyä.

Tullin toimivaltuudet ja tehtävät ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta eräiltä osin varsin samanluonteista julkisen vallan käyttöä kuin eräät poliisin toimivaltuudet ja tehtävät. Perustuslakivaliokunta toisti uuden poliisilain säätämisen yhteydessä jo ennen perusoikeusuudistusta esitetyn (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II) luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 67/2010 vp, s. 2—3). Valiokunta korosti tuolloin myös edelleen sitä, että perusoikeusuudistuksen jälkeen viimeistään on vakiintunut käsitys, että perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee arvioida paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 4—6).

Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat ennen muuta vaatimusta säätää rajoituksesta lailla, rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Vaikka viranomaisen toiminnan päämäärien saavuttaminen on yleisen yhteiskunnallisen intressin kannalta tärkeää ja muodostaa siten sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä voi oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, on sääntelyn merkittävässä perusoikeuden rajoittamista muidenkin yleisten rajoittamisedellytyksien oltava käsillä (PeVL 67/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2016 vp

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

### *Tullin toimivaltuuksien laajuus ja perusteet*

Hallituksen esityksessä on osittain kysymys jo voimassa olevaan lakiin sisältyvien Tullille perustuslakivaliokunnan (ks. PeVL 49/2014 vp, PeVL 37/2002 vp ja PeVL 2/1996 vp) myötävaikutuksella säädettyjen toimivaltuuksien täsmentämisestä ja siirtämisestä ehdotettuun uuteen tullilakiin (jäljempänä myös tullilakiehdotus). Toisaalta ehdotetussa sääntelyssä on kyse Tullin toimivaltuuksien yhdenmukaistamisesta suhteessa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjen uuden poliisilain (PeVL 67/2010 vp) ja rajavartiolain (PeVL 19/2005 vp) sääntelyyn. Poliisilaissa ja rajavartiolaissa säädettyjä toimivaltuuksia on myös muutettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (esimerkiksi PeVL 33/2013 vp ja PeVL 9/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen Tullille ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esityksen yleisperusteluissa, yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa on esitetty kullekin toimivaltuudelle painavan yhteiskunnallisen tarpeen olemassaoloon viittaavia perusteluja. Valiokunnan mukaan ehdotettuja toimivaltuuksia on mahdollista pitää Tullin tehtävien kannalta välttämättöminä ja oikeasuhteisina.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin korostaa, että hallituksen esityksen tavoitteena oleva sääntelyn yhdenmukaistaminen edellyttää yhdenmukaistamista myös toimivaltuuksille valtiosääntöisistä syistä asianmukaiseksi nähtyjen säädösperustaisten rajoitusten osalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että tullilakiehdotusta täydennetään poliisilain 1 lukua ja rajavartiolain 2 lukua vastaavasti toimivallan käyttöä rajoittavin säännöksin.

### *Yksittäiset toimivaltuudet*

Esitettävät tullin toimivaltuudet merkitsevät moneen eri perusoikeuteen kohdistuvia rajoituksia. Lakiehdotuksella ei ole sen perustelujen mukaan tarkoitettu yleisesti säätää Tullin toimivaltuuksia poliisin ja rajavartioston käytössä olevia valtuuksia laajemmaksi tai pidemmälle meneviksi perusoikeusrajoituksiksi. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että hal-

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2016 vp

lintovaliokunta arvioi kunkin yksittäisen toimivaltuuden suhdetta esimerkiksi poliisilaisissa säädettyihin valtuuksiin ja täsmentää säännöstä, mikäli laajemman toimivallan perustavalle eroavaisuudelle ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita. Esimerkiksi tullilakiehdotuksen 17 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi etsintäkuulutetun kiinniottamisesta. Säännösehdoituksen mukaan tullimiehellä on oikeus ottaa kiinni etsintäkuulutettu, joka toimivaltaisen viranomaisen antaman kuulutuksen mukaan on otettava kiinni, pidätettävä tai vangittava taikka otettava säilöön. Poliisilain 2 luvun 3 §:ssä säädetyn vastaavan toimivaltuuden mukaan poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni etsintäkuulutettu, joka toimivaltaisen viranomaisen antaman kuulutuksen mukaan on vangittava tai otettava säilöön. Eroavaisuutta ei hallituksen esityksen perusteluissa tarkastella lainkaan.

Tullilakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin mukaan tullimiehellä on oikeus pysäyttää ja tarkastaa kulkuneuvo. Saman pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan kulkuneuvossa olevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat on kuitenkin oikeus tarkastaa vain Suomen tullialueelle saapumisen tai sieltä poistumisen välittömässä yhteydessä tehtävässä tarkastuksessa sekä 2 momentin mukaisessa tarkastuksessa. Toimivaltuus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja erityisesti sen 3 momentissa turvatun kotirauhan suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut mainitunlaisten kulkuneuvojen ja niihin kuuluvien asuintilojen jäävän kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (PeVL 17/1998 vp, s. 4/II ja PeVL 8/1994 vp, s. 3—4). Tämän johdosta sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta, vaikka kyse ei olekaan perusoikeussäännöksen edellyttämällä tavalla perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi toteutettavasta kotirauhan piiriin ulottuvasta toimenpiteestä. Säännöstä on kuitenkin syytä täydentää maininnalla siitä, että tarkastukset tulee mainituissa kulkuneuvoissa ja niiden tiloissa toimittaa suurta hienotunteisuutta noudattaen (PeVL 17/1998 vp, s. 4/II).

Tullilakiehdotuksen 17 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilöllisyyden selvittämisestä. Säännösehdoituksen mukaan tullimiehellä on oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnukselta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta (PeVL 16/2010 vp, s. 2/II). Poliisilain 2 luvun 1 §:ssä säädetyn poliisimiehen vastaavan toimivallan käyttö on sidottu yksittäisen tehtävän suorittamiseen. Tullimiehen toimivalta toimivaltuuksien käyttämiseen on kuitenkin tullilakiehdotuksen 7 §:n mukaan sidottu tarpeellisuuteen tullitoimenpiteen suorittamiseksi. Tullilakiehdotuksen 2 §:n 7 kohdan määritelmäsäännöksen mukaan tullitoimenpiteellä tarkoitetaan kaikkia Tullin tehtäviin kuuluvia virkatoimia tullirikosten esitutkintaa ja rajatarkastusta lukuun ottamatta. Tämän johdosta poliisilaisissa säädettyä edellytystä yksittäisen tehtävän suorittamisesta voidaan pitää tullilakiehdotuksen 17 §:ssä säädettyä täsmällisempänä. Vaikka tullimiehen toimivallalle henkilöllisyyden selvittämiseen on sinänsä hyväksyttävät perusteet, eroavaisuudelle ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteluja. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan säännösehdoitusta on syytä täsmentää.

### *Määräyksenantovaltuudet*

Tullilakiehdotukseen sisältyy useita määräyksenantovaltuutuksia Tullille. Tullin määräystenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan muu kuin perustuslain 80 §:n 1 momentissa mainittu asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeus-sääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen val-

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2016 vp

tuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaisiin valtuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (ks. esim. PeVL 34/2012 vp, s. 3/I).

Tullille ehdotettu määräystenantovalta kohdistuu lähinnä erilaisiin menettelyvaatimuksiin, ja se on sisällöltään verraten teknistä. Määräysten antaminen edellyttää erityistä asiantuntemusta ja sääntelyn kohteena olevaan toimintaan liittyy runsaasti sellaisia tullivalvonnan erityispiirteitä, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti pidetty perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisinä syinä, joiden vuoksi muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan tarkempia oikeussääntöjä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Vaikka perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisissa yhteyksissä vakiintuneesti muistuttanut myös siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II), hallintovaliokunnan tulee tarkastella lakiehdotuksen määräystenantovaltuuksia edellä todetun valossa ja tarvittaessa täsmentää valtuussäännöksiä vastaamaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

Esimerkiksi tullilakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin perusteella Tullilla on oikeus avata suljettu postilähetys. Saman pykälän 3 momentin mukaan avattuun postilähetykseen on tehtävä Tullin määräämät merkinnät. Säännös on syytä muotoilla ehdotuksen 38 §:n tavoin perussäännökseksi merkinnän sisällöstä ja mahdollisesti tarvittavaksi määräyksenantovaltuudeksi.

### *Tullin valitusoikeus*

Tullilakiehdotuksen 83—85 §:n mukaan oikeus hakea oikaisua Tullin päätökseen ja valitusoikeus oikaisuvaatimukseen tai valitukseen annetusta päätöksestä valtion puolesta on Tullin tulliasiamiehellä. Vastaava sääntely sisältyy myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyinä voimassaolevaan lakiin (PeVL 55/2014 vp). Tuolloin arvion kohteena oli kuitenkin muutoksenhakusääntely osana valituslupajärjestelmän laajentamista, eikä viranomaisen valitusoikeutta tarkasteltu erikseen.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (esim. PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (ks. PeVL 45/2006 vp, s. 3 ja siinä viitatus) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9). Perustuslakivaliokunta katsoo, että tullin muutoksenhakuoikeus on

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2016 vp

syytä rajoittaa esimerkiksi vain oikeudellisesti merkittäviin kysymyksiin ja kysymyksiin, joissa valitusoikeus on tarpeen tulliverotuksen tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Valiokunta on lisäksi pitänyt perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattujen hyvän hallinnon takeiden kannalta asianmukaisena, että valtion puolesta muutoksenhakuoikeutta ei käytä päätöksen tehneen viranomaisen piirissä toimiva virkamies, vaan esimerkiksi ministeriö tai valtion asiamies (PeVL 47/2005 vp ja PeVL 22/2013 vp). Tämän vuoksi hallintovaliokunnan tulee täsmentää tulliasiamiehen itsenäisyyttä suhteessa Tullin hallintoon ja tulliasiamiehen tehtäviä koskevia säännöksiä.

### *Kuittaus*

Tullilakiin ehdotetaan otettavaksi nykyistä yksityiskohtaisemmat säännökset kuittauksesta. Tullilakiehdotuksen 64—66 §:n säännökset kuittauksesta eivät kuitenkaan sisällä perusteita, joiden täytyessä Tullilla on toimivalta toteuttaa kuittaus. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kuittauksesta koskevaa sääntelyä tulee siten täsmentää esimerkiksi lakiehdotuksen perusteluissa mainituilla vakiintuneesti sovelletuilla kuittauksen perusteilla.

Perustuslakivaliokunnan mielestä kuittauksen toimittaminen on hallintoasian käsittelyä. Tullilakiehdotuksen 64 §:n 3 momentissa kuitenkin ehdotetaan säädettäväksi, että Tulli ilmoittaa toimitetusta kuittauksesta velalliselle. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että säännösehdoituksen suhde hallintolaissa säädettyyn menettelyyn ei ole aivan selvä. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa taataan jokaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa. Tähän oikeuteen sisältyy myös oikeus saada oikeutta tai velvollisuutta koskeva viranomaisen päätös (ks. myös PeVL 18/2006 vp). Kuittauksen asianmukainen toimittaminen edellyttää siten lähtökohtaisesti ainakin asianosaisen kuulemista, kuittausperusteiden riittävää selvittämistä ja perusteltua päätöstä kuittauksesta. Perustuslakivaliokunta katsoo, että kuittauksesta koskevan sääntelyn suhdetta hallintolaissa säädettyyn on syytä selventää ja tarvittaessa täsmentää, jotta se täyttää paremmin perustuslain 21 §:ään perustuvat hyvän hallinnon vaatimukset.

### *Henkilötietojen suoja ja yksityiselämän suoja*

Tullille ehdotetaan 6. lakiehdotuksen 13 §:ssä oikeutta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 13 §:n 1 momentin 14 kohdan muutosehdotuksen mukaan oikeus kattaa teleyritykseltä pakkokeinolain 10 luvun 6—8 §:ssä sekä rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tietojen saamisen tullirikostorjuntaa varten.

Vaikka säännös sisältyy perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettynä (PeVL 49/2014 vp) ehdotetun mukaisena myös voimassaolevaan lakiin, kiinnittää perustuslakivaliokunta huomiota siihen, että sanamuoto "sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään" voi mahdollistaa myös tulkinnan, jonka perusteella Tullilla olisi oikeus saada muun muassa pakkokeinolain 10 luvun 6—8 §:ssä tarkoitettuja tietoja riippumatta Tullin rikostorjunnasta annetun lain 3 luvussa säädettyistä edellytyksistä. Säännöksen sanamuotoa on syytä täsmentää siten, että siitä käy yksiselittei-

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2016 vp

sesti ilmi säännöksen suhde rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvussa säädettyihin edellytksiin myös esimerkiksi tuomioistuimen antaman luvan tarpeen osalta.

### *Seuraamussäätely*

Tullilakiehdotuksen 14 luvun 90—94 §:iin ehdotetaan säännöksiä seuraamuksista. Niihin lukeutuu paitsi tullirikkomusta koskeva rangaistussäännös (94 §) myös hallinnollisena seuraamuksena pidettävä tullinkorotus (90 §) ja virhemaksu (91 §). Lisäksi tullilakiehdotuksessa on säännökset sanktioiden jälkikäteisestä määräämisestä sekä yleissäännös määräämisestä.

*Hallinnolliset seuraamukset.* Tullilakiehdotuksen 90 §:ssä säädetään tullinkorotuksen määräämisen perusteista ja korotuksen vähimmäis- ja enimmäismääristä vastaavasti kuin nykyisen lain 31 §:ssä. Nykyiseen verrattuna säännöksen rakennetta yksinkertaistetaan ja tullinkorotuksen vähimmäismäärää korotetaan. Tullinkorotuksen perusteet liittyvät tulli-ilmoituksen antamiseen myöhässä (1 ja 2 kohta), tulli-ilmoituksen antamisen laiminlyömiseen (3 kohta), laiminlyönnin tahallisuuteen tai törkeään huolimattomuuteen (4 kohta) ja maahan saapuvan henkilön laiminlyönteihin tavarantoimen määrän suhteen (5 kohta).

Virhemaksua koskevassa tullilakiehdotuksen 91 §:ssä puolestaan sanktioidaan eräät muut kuin 90 §:ssä sanktioidut etupäässä menettelyyn liittyvät rikkomukset (1 ja 2 kohta) sekä tietyt EUsäätelyyn liittyvät erityistilanteet (3, 5 ja 6 kohta). Tullilakiehdotuksen 91 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tulli voi 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.

Rangaistusluonteiset hallinnolliset taloudelliset seuraamukset on valtiosäännön kannalta asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, s. 2/II ja siinä viitattut lausunnot). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (ks. em. lausunto).

Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten säätelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen säätelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp, s. 2/II). Säännösten tulee täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 28/2014 vp, s. 2/II.). Hallinnollisten sanktioiden osalta on vielä huomattava, etteivät ne saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi myöskään perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (ks. myös PeVL 32/2005 vp, s. 3 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7—8).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu säätely on verrattain vaikeaselkoista. Osin tätä selittää säätely-yhteys. Tullinkorotuksen ja virhemaksun keskinäinen suhde on vai-

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2016 vp

keasti hahmottuva, eikä esityksessä ilmene syitä esimerkiksi sille, miksi osa säännöksistä sisältää tekijän menettelyn törkeää huolimattomuutta tai tahallisuutta koskevan edellytyksen, osa ei. Esityksen perusteluissa ei myöskään tehdä selkoa siitä, mikä osa seuraamussääntelystä on seurausta EU-sääntelystä ja mikä osa perustuu kansalliseen harkintaan. Nämä puutteet vaikeuttavat perustuslakivaliokunnan mielestä olennaisella tavalla esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia. Seuraamussääntely ei näin ollen muodosta selkeää kokonaisuutta, ja ottaen huomioon, että kyseessä on kokonaan uuden tullilain säätäminen, näitä näkökohtia voidaan pitää valitettavina.

Tullilakiehdotuksen 91 §:n 1 momentin 4 kohdan virhemaksusäännös on ns. blankosäännös ja vaikuttaa merkitsevästi sitä, että sanktioitavien tekojen tai laiminlyöntien piiriin lukeutuu kaikenlainen tullilainsäädännön rikkominen. Vaikka vastaavanlainen säännös sisältyy voimassa olevaan tullilakiin (32 §:n 1 momentin 3 kohta), ei säännösehdotusta voi pitää asianmukaisena täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 43/2013 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta ei sinänsä ole pitänyt blankorangaistussääntelyä perustuslain kieltämänä sääntelytekniikkana. Tällaiseen sääntelyyn on hallinnollisissa sanktioissa syytä soveltaa vastavia periaatteita, joita perustuslakivaliokunta on noudattanut rikosoikeudellista blankosääntelyä arvioidessaan (ks. PeVL 20/1997 vp). Laillisuusperiaatteen liittyvistä syistä johtuen blankosäännöksiin on syytä suhtautua torjuvasti (ks. esim. PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Jo perusoikeusuudistuksessa perustuslakivaliokunta korosti, että blankosäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta (PeVM 25/1994 vp).

Ehdotettu 91 §:n 1 momentin 4 kohta merkitsee, että mikä tahansa kansallisen tai unionin tullilainsäädännön osittainenkin laiminlyönti voi muodostua virhemaksulla sanktioitavaksi. Valiokunnan mielestä on selvää, ettei tällainen sääntely täytä hallinnollisen seuraamusmaksun sääntelylle asetettuja täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia (ks. myös PeVL 17/2012 vp). Säännöstä on perustuslakivaliokunnan mielestä välttämätöntä täsmentää siten, että siitä ilmenee tarkemmin, mistä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Kysymys on esimerkiksi siitä, että säännöksen ilmaisua "tässä laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa" on tarkennettava. Muutos on tehtävä siinä laajuudessa kuin EU-sääntely sen mahdollistaa. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä. Hallintovaliokunnan on arvioitava myös muilta osin mahdollisuutta täsmentää hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä.

*Tullirikkomus.* Tullilakiehdotuksen 94 §:ään sisältyy voimassa olevaa tullilakia vastaava tullirikkomusta koskeva rangaistussäännös. Sen mukaan, joka tahallaan tai törkeästi 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.



## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2016 vp

Perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. PeVL 56/2014 vp, s. 2/II siellä mainittuine lähteineen).

Tullirikkomusta koskevaan ehdotukseen sisältyy samat ongelmat, mitkä edellä todettiin liittyvän tullilakiehdotuksen 91 §:n 1 momentin 4 kohtaan. Esityksen perusteluissa mainitaan tiettyjä esimerkkejä siitä, mitkä ovat tyypillisiä säännöksessä mainittuja rikkomuksia (s. 95). Näillä ei kuitenkaan ole sanottavaa merkitystä sääntelyn ennustettavuuden näkökulmasta, joskin niiden pohjalta saa johtoa siihen, mihin aineellisiin säännöksiin rangaistavuus tulee täsmentää kohdistuvaksi. Perustuslakivaliokunta toteaa, että tullirikkomusta koskevaa rangaistussäännöstä on täydennettävä vastaavalla tavalla kuin virhemaksua koskevaa pykälää. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että jos ehdotetun kaltaista blankorangaistustekniikkaa on sääntelyn erityisluonteen vuoksi välttämätöntä käyttää, säännöksessä tulee viittaamalla konkretisoida, minkä säännöksen tai säännösten rikkomisesta rangaistaan, viittausketjujen tulee olla täsmällisiä ja rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella. Lisäksi rangaistussäännöksessä on pyrittävä kuvaamaan rangaistava teko.

*Ne bis in idem -periaate.* Ehdotetuissa hallinnollisia sanktioita koskevissa säännöksissä tarkoitettu teko tai laiminlyönti saattaa täyttää rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön. Hallinnollisia rangaistusseuraamuksia koskeva sääntely on tämän vuoksi merkityksellistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määritellyn kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem -kielto, ks. myös PeVL 17/2013 vp) kannalta.

Ehdotuksen 90 §:n mukaiseen tullinkorotukseen tulee sovellettavaksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty laki erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta, jossa kaksoisrangaistavuuden kiellon vaatimukset on otettu asianmukaisesti huomioon (ks. myös HE s. 93—94). Hallituksen esityksessä ei ole huomioitu, että tullinkorotusta ja virhemaksua koskeva sääntely on monessa suhteessa päällekkäistä ja myös tullilakiehdotuksen 91 §:n virhemaksun kohteena olevaan toimintaan voi liittyä rikosoikeudellisen seuraamuksen mahdollisuus. Tullilakiehdotuksen 93 §:n menettelysäännökseen on tämän vuoksi aiheellista selvyiden vuoksi lisätä viittaussäännös kyseiseen erityislakiin. Toinen vaihtoehto saman päämäärän saavuttamiseksi on lisätä lakiin erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta lain soveltamisalaa laajentava säännös virhemaksun osalta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 10/2016 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 91 ja 94 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 29.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas  
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk  
jäsen Simon Elo ps  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Anna-Maja Henriksson r  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Antti Häkkänen kok  
jäsen Ilkka Kantola sd  
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok  
jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Leena Meri ps  
jäsen Ulla Parviainen kesk  
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen  
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen