

EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

25 päivänä marraskuuta 1994

Lausunto n:o 22

*Valtiovarainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 28 päivänä loka-kuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 257 tullilaksi ja laiksi tullilaitoksesta annetun lain muuttamisesta valtiovarainvaliokuntaan valmistele- vaksi käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lau- suntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina finanssi- neuvos Sakari Alasalmi valtiovarainministeriös- tä, professori Mikael Hidén, professori Ilkka Sa- raviita ja professori Kaarlo Tuori. Valiokunta on lisäksi saanut tietosuojavaikutettu Jorma Kuo- pukselta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kun- nioittaan seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi EU:n jäsenyyden oloissa sovellettavaksi tarkoitettu uusi kansallinen tullilaki ja laki tullilaitoksesta annetun lain muuttamisesta. Tullilaki täydentäi- si välittömästi sovellettavaa EY:n tullilainsää- däntöä, joka koskee pääasiassa varsinaista tulli- toimintaa sekä tullin määräytymistä ja kantoa. Tämän vuoksi kansallinen tullilaki sisältäisi säännökset muun muassa viranomaisten toimi- valtuuksista ja tullivalvonnasta. Uudella tullilail- la kumottaisiin nykyinen tullilainsäädäntö koko- naisuudessaan.

Ehdotetut lait liittyvät Suomen jäsenyyteen EU:ssa ja ne ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samanaikaisesti jäsenyyden kanssa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mai- nitaan uuden tullilain säännösten koskevan ai- noastaan tullia, joka ei enää olisi kansallinen vero vaan joka kannettaisiin EY:n lukuun ja tili- tettäisiin välittömästi sille. Tullista määräämisen siirtoa hallinnolle, mitä esitys eräissä kohdin

merkitsee, ei siten voida pitää hallitusmuodon 61 §:n vastaisena verosta säätämisen delegointina. Esityksessä katsotaan siten, että tullilaki voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

**Valiokunnan kannanotot**

Valiokunta on pitänyt EY:n tulliverotusvaltaa EU:n jäsenyyteen liittyvänä Suomen täysivaltai- suuden rajoituksena (PeVL 14/1994 vp). Tämä perustuslainvastaisuus on jo otettu huomioon liittymissopimuksen voimaansaattamislain kä- sittelyn yhteydessä, joten seikka ei ole enää tässä yhteydessä merkityksellinen säätämisyjärjestyk- selle.

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan valtion veros- ta säädetään lailla, jossa ovat säännökset vero- velvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännös koskee sanamuotonsa mukaan vain valtion vero- ja. Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jää- vätkin valiokunnan mielestä sellaiset veroksi kat- sottavat järjestelyt, joissa maksut määrää ja vas- taanottaa kansainvälinen oikeussubjekti, vaik- kakin suomalaiset viranomaiset huolehtivat maksujen perinnästä.

Valiokunta on aiemmin katsonut olevan tär- keää, että hallitusmuodon 61 §:n vaatimusten kanssa samantapaiset vaatimukset asetetaan myös kunnallisen verolakiehdotuksen sisällölle (PeVL 5/1988 vp). Tämä kanta perustui näke- mykselle, että yksilön aseman kannalta tilanne ei ole laadullisesti erilainen sen mukaan, peritään- kö vero valtiolle vai kunnalle. Sama näkökohta koskee periaatteessa sitä, meneekö tullivero Suo- men valtiolle vai EY:lle.

Tullilakiehdotus herättää tarkoitettujen vaati- musten suhteen kysymyksiä eräiden delegoivien säännöstensä (4,2 §, 9,2 § ja 12,3 §) osalta. Niitä on kuitenkin mahdollista tarkastella delegoinni- ta vakiintuneiden valtiosääntökäsitysten perus-

teella tarvitsematta pohjata arvioita hallitusmuodon 61 §:ään.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan tullihallitus voi määrätä yhteisön tullilainsäädännön mukaisista menettelyistä, jollei niistä muuta säädetä. Lisäksi valtiovarainministeriö voisi ratkaista muunlaisen tullia koskevan yhteisön lainsäädännön soveltamiseen liittyvän asian ja myös muutoin tullihallituksen ratkaistaviin kuuluvan menettelykysymyksen sen periaatteellisen tai muunlaisen merkittävyyden vuoksi. Esityksen perusteluissa mainitaan tässä kohdin Rooman sopimuksen 36 artikla, joka mahdollistaa tietyissä rajoissa kansallisten kieltojen ja rajoitusten asettamisen maahantuonnille ja maastaviennille. Perustelujen mukaan tällaisten määräysten soveltaminen saattaa vaatia ministeriön periaatepäätöksiä. Säännös ei siten valtuuttaisi kansallisten kieltojen ja rajoitusten asettamiseen. Säännös on näin ymmärrettyä valiokunnan käsityksen mukaan ongelmaton delegoinnin sallitavuutta koskevan valtiosääntöjärjestyksen kanssa. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisenä selkeyttä säännöksen sanamuotoa.

Tullilakiehdotuksen 9 §:n 2 momentti vastaa nykyisen tulliverolain 7 b §:ää. Tulliverolaki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska sillä siirrettiin verolainsäädäntövaltaa asetuksen ja tullihallituksen päätöksen tasoon. Näin ollen mainittu ehdotuksen kohta ei vaikuta enää tässä yhteydessä säätämisyjärjestykseen (ks. PeVL 1/1994 vp).

Tullilakiehdotuksen 12 §:n 3 momenttiin sisältyvä delegointi on sisällöltään rajattu ja asialliselta ulottuvuudeltaankin vähäinen, minkä vuoksi säännöksellä ei valiokunnan mielestä ole säätämisyjärjestysmerkitystä.

Tullilakiehdotuksen 17 § koskee myös tullimestä avustavan henkilön oikeutta käyttää voimakeinoja. Lausuntoonsa n:o 15/1994 vp viitaten valiokunta toteaa sääntelyssä olevan kysymys tietyn konkreettisen virkatehtävän yhteydessä esille tulevasta ja siten tilapäisluonteisesta tarpeesta saada sivulliselta apua tehtävää suoritettaessa. Sivullisen oikeutta käyttää voimakeinoja voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti

hyväksyttävänä, jos tämä mahdollisuus säädetään selkeästi poikkeukseksi ja sen sallittavuus rajataan tilanteisiin, joissa tullimiehen on erittäin tärkeän ja kiireellisen virkatehtävän suorittamiseksi välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun. Näin rajattu sivullisen oikeus käyttää pakkokeinoja tulee lisäksi selvästi kytkeä säännöksessä tapahtuvaksi tullimiehen ohjauksessa. Jos nämä näkökohdat otetaan huomioon lakiehdotuksen 17 §:ssä, lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Tullilakiehdotuksen 25 §:n 3 momentin ensimmäinen virke on vaitiolovelvollisuuden syrjäyttäväksi säännökseksi varsin yleisluonteinen. Momentin lopussa oleva rajoitussäännös huomioon ottaen sääntelyä voidaan kuitenkin pitää asianmukaisena, jos tietoja annettaessa tulee varsinkin tämän säännöksen perusteella varmistua tietojensaantitarpeen hyväksyttävyydestä.

Esitys on joissain suhteissa vaillinainen ainakin oikeusturva- ja tietosuojanäkökohtien kannalta. Lisäksi tullivalvontasäännöksiä laadittaessa ei ilmeisestikään ole pidetty silmällä, että poliisilainsäädäntöä ollaan uudistamassa hallituksen esityksen n:o 57 pohjalta.

Esityksessä ehdotettu lainsäädäntö liittyy Suomen EU-jäsenyyteen, ja ehdotetut lait on siksi aiheellista saattaa voimaan pikaisesti, esimerkiksi jo ennen uutta poliisilakia. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että esityksen perusteella nyt säädettävä tullilainsäädäntö otetaan pikaisesti tarkistettavaksi edellä mainitun kaltaisten seikkojen osalta. Perustuslakivaliokunta edellyttää, että valtiovarainvaliokunta sisällyttäisi tätä tarkoittavan lausuman mietintönsä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain sillä edellytyksellä, että valiokunnan 17 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niimistö, jäsenet Kaarilahti, Koskinen, M. Laukkanen, J.

Leppänen, Moilanen, Mölsä, Nikula, Varpasuo, Viljanen, Vistbacka, Vuoristo, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Helle ja Rask.