

**Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 80 hallituksen esityksen
tullilain ja laiksi tullilaitoksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunta on 28 päivänä lokakuuta 1994 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi edellä tarkoitettun hallituksen esityksen n:o 257.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuskivivaliokunta on antanut asiasta lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa verojaostossa, joka on valmistellut mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina finanssineuvos Sakari Alasalmi valtiovarainministeriöstä sekä toimistopäällikkö Arto Lillman, toimistopäällikkö Esko Hirvonen ja toimistopäällikkö Lauri Ervola tullihallituksesta.

1. Hallituksen esitys

Euroopan yhteisön perustana on Rooman sopimuksen 9 artiklan mukaan tulliliitto, joka koskee kaikkea tavarakauppaa. Tulliliitolla on yhteinen, kaikkiin kolmansiin valtioihin sovellettava tullitariffi sekä muu yhteinen tullilainsäädäntö, joka korvaa pääosin jäsenvaltioiden tullilainsäädännön.

Yhteisön tullilainsäädännön perussäädöksiä ovat sekä neuvoston että komission antamat asetukset, joita jäsenvaltioiden on sovellettava sellaisenaan. Jäsenvaltiolla ei pääsääntöisesti ole lupaa säätää niiden kanssa päällekkäisiä kansallisia säännöksiä. Suomen liittyessä EU:n jäseneksi nämä säännökset syrjäyttävät siten vastaavat kansalliset säännöksemme. Eräiltä osin yhteisön säädökset kuitenkin sekä sallivat että myös edellyttävät täydentäviä kansallisia säännöksiä.

Yhteisösäännösten tarkoituksena on varmistaa tuonnin ja viennin yhtenäinen tulli- ja muu kauppapolitiittinen kohtelu. Toimeenpano jää edelleen kansallisten viranomaisten tehtäväksi ja menettelytkin yhtenäistetään vain siltä osin kuin on välttämätöntä mainitun tarkoituksen saavuttamiseksi.

Hallitus ehdottaa, että säädettäisiin Euroopan unionin jäsenyytilanteessa sovellettavaksi tar-

koitettu uusi kansallinen tullilaki sekä laki tullilaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

Kansallinen tullilaki sisältää ehdotuksen mukaan muun muassa viranomaisten toimivaltuuksia, tullivalvontaa, tullilaitoksen henkilörekistereitä, tietojen salassapitoa ja luovuttamista sekä saantia, eräitä hallinnollisia menettelyjä sekä seuraamuksia, muutoksenhakua samoin kuin tullirikoksia ja niiden tutkintaa koskevat säännökset.

Tullilaitoksesta annetun lain muutokset johtuvat myös EU-jäsenyydestä ja ne koskevat tulliviranomaisten tilastointitehtäviä sekä tulliasiain neuvottelukunnan lakkauttamista.

Uudella tullilailalla ehdotetaan kumottavaksi koko nykyinen tullilainsäädäntö.

2. Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä.

Ehdotetun tullilain 9 §:n 1 momentin mukaisesti muonitustavaroiden tullittomuus koskisi ainoastaan tavaroita, joita käytetään Suomen ja kolmannen maan välisessä ammattimaisessa liikenteessä olevien alusten muonitukseen. Tullittomuuden laajentaminen myös yhteisön sisäisessä liikenteessä olevien alusten muonitusta koskeksi olisi valtiovarainvaliokunnan mielestä kuitenkin perusteltua. Komission maataloustuotteiden vientitukijärjestelmää koskevan asetuksen n:o 3665/87 nojalla määrätyille yhteisön maataloustuotteille voidaan maksaa yhteisön varoista vientitukea. Asetuksen 34 artiklan mukaan vientitukea voidaan maksaa myös toimitettaessa muonitustavaroita aluksiin yhteisössä. Järjestelmää sovelletaan kuitenkin ainoastaan siinä tapauksessa, että kolmansista maista kyseiseen käyttöön tuotavat tuotteet ovat tullittomia kyseisen jäsenvaltion säännösten mukaan. Muonitustavaroiden tullittomuuteen voidaan soveltaa

kansallisia säännöksiä. Näin ollen kolmannelta maasta tuodut tavarat, joita käytetään yhteisön sisäisessä liikenteessä olevien alusten muonitukseen, voidaan säätää kansallisesti tullittomiksi. Jotta kotimaiset tuotteet eivät jäisi yhteisön vientitukijärjestelmän ulkopuolelle, lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että muonitustavaroiden tullittomuus koskisi myös yhteisön sisäiseen liikenteeseen toimitettavia muonitustavaroita. Säännös vastaisi lisäksi voimassa olevan tulliverolain 7 b §:n säännöksiä.

Nykyisin sovellettavan käytännön mukaan laissa tulee asetusta tarvittaessa olla valtuussäännös sen antamiseen. Käsiteltävän hallituksen esityksen perusteluiden mukaan uutta tullilakia on tarkoitus täydentää uudella tulliasetuksella. Asetuksenantovaltuus tulisi kuitenkin laajentaa koskemaan koko tullilainsäädäntöä. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi, että tullilain 54 §:ään sisällytetään asetuksenantovaltuus, jolloin ehdotettu 54 §:n säännös siirtyy uudeksi 55 §:ksi.

Perustuslakivaliokunnan asiasta antamaan lausuntoon viitaten valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 4 §:n 2 momenttia selkeytetään ja että lakiehdotuksen 17 §:ään tehdään muutokset, jotka mahdollistavat lakiehdotuksen käsittelyn valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Valiokunnan valtiovarainministeriöltä saaman selvityksen mukaan 4 §:n 2 momentin perustelut eivät täysin vastaa lakiehdotuksen sisältöä, koska perusteluissa on virheellisesti viitattu Rooman sopimuksen 36 artiklaan. Valiokunta ehdottaa, että säännöksestä selvästi poistetaan mahdollisuus käyttää säännöstä tullin korottamiseen, jolloin valtiovarainministeriö voisi ratkaista vain tullin alentamista tai poistamista koskevan asian.

Tullilakiehdotuksen 17 § koskee myös tullimestä avustavan henkilön oikeutta käyttää voi-

makeinoja. Sivullisen oikeutta käyttää voimakeinoja voidaan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan 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. Valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 17 §:ään tehdään edellä selostetut perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset.

Esitys on osittain vaillinainen ainakin oikeus- ja tietosuoja- ja tietosuojanäkökohtien kannalta. Lisäksi tullivalvontasäännöksiä laadittaessa ei ilmeisestikään ole pidetty silmällä, että poliisilainsäädäntöä ollaan uudistamassa hallituksen esityksen n:o 57 pohjalta. Poliisilakiehdotus on parhaillaan hallintovaliokunnassa käsiteltävänä eikä asiaa koskeva hallintovaliokunnan mietintö valmistune kuluvaan vuoden aikana.

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

Valtiovarainvaliokunta edellyttää, että tullilainsäädäntö otetaan pikaisesti tarkistettavaksi vastaamaan eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevaa uutta poliisilakia.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja 1. lakiehdotus näin kuuluvana:

1.

Tullilaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1—3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

4 §

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tullihallitus voi muutoinkin määrätä yhteisön

tullilainsäädännön mukaisista menettelyistä, jollei niistä muuta säädetä. Valtiovarainministeriö voi ratkaista periaatteellisesti tai muutoinkin merkittävän, myös *tullin alentamista tai poistamista* koskevan yhteisön lainsäädännön soveltamiseen liittyvän asian.

5—8 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

9 §

Tullittomia ovat *kansainvälisessä liikenteessä* olevan vesi- tai ilma-aluksen tavanomaiseen muonitukseen tarkoitettut tavarat sekä poltto- ja voiteluaineet, jotka alus tuo mukanaan Suomen tullialueelle tai jotka siihen Suomen tullialueella toimitetaan sen omaa käyttöä varten. Tullittomuus koskee myös aluksessa Suomen tullialueella kulutettavia tavaroita.

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

10—16 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Heikkinen, Hämäläinen, Jokiniemi, Laaksonen, Lahtinen, Luuk-

17 §

Mitä rikoslain 3 luvun 8 §:ssä säädetään poliisimiehen oikeudesta käyttää eräissä tapauksissa voimakeinoja, sovelletaan vastaavasti tullimieheen. *Voimakeinoja on oikeutettu käyttämään tullimiehen ohjauksessa myös se, joka avustaa tullimiestä, jos apu on virkatehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen nähden välttämätöntä.*

18—53 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

54 §

Asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tullilainsäädännön täytäntöönpanosta.

55 § (Uusi)

(Kuten 54 § hallituksen esityksessä)

kainen, Malm, Mäki-Hakola, Ryynänen, Sasi, Tiuri, Törnqvist ja Vihriälä sekä varajäsenet Al-Nissilä (osittain), Apukka, Backman, Hurskainen, Linnainmaa ja Renko.

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Helsingissä

25 päivänä marraskuuta 1994

Lausunto n:o 22

Valtiovarainvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 28 päivänä loka-kuuta 1994 hallituksen esityksen n:o 257 tullilain ja laiksi tullilaitoksesta annetun lain muuttamisesta valtiovarainvaliokuntaan valmistele- vaksi käsiteltäväksi samalla määrännyt, että pe- rustuslakivaliokunnan 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 tietosuoja-valtuutettu Jorma Kuo- pukselta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

Käsiteltävään asiaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kun- nioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi EU:n jäsenyyden oloissa sovellettavaksi tarkoitettu uusi kansallinen tullilaki ja laki tullilaitoksesta annetun lain muuttamisesta. Tullilaki täydentäisi välittömästi sovellettavaa EY:n tullilainsäädäntöä, 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 delegoinnis- 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 ymmärrettynä valiokunnan käsityksen mukaan ongelmaton delegoinnin sallittavuutta koskevan valtiosääntökäytännön kanssa. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisenä selkeyttää 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 tulevista ja siten tilapäisluonteisesti 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 säännöksi varsin yleisluonteinen. Momentin lopussa oleva rajoitussäännös huomioon ottaen sääntelyä voidaan kuitenkin pitää asianmukaisena, jos tietoja annettaessa tulee varsinakin tämän säännöksen perusteella varmistua tietojensaantitarpeen hyväksyttävyydestä.

Esitys on joissain suhteissa vaillinaisen ainakin oikeusturva- ja tietosuojaanäkökohtien 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 mietintöönsä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä 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 Niinistö, jäsenet Kaarilahti, Koskinen, M. Laukkanen, J.

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

