

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 153/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle tullilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Tausta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tullilaki, joka korvaisi nykyisen, aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 22/1994 vp) säädetyn tullilain (1466/1994). Voimassaoleva tullilaki on säädetty hieman ennen perusoikeusuudistusta. Perustuslakivaliokunta ei v. 1994 tullilakilausunnossaan myöskään arvioinut kovinkaan yksityiskohtaisesti tullilaissa olevien toimivaltasäännösten ja perusoikeuksien välistä suhdetta vaan keskittyi tarkastelemaan asiaa lähinnä tullilain EU-oikeudellisten kytkentöjen valossa.

Sittemmin tullilain osittaismuutokset ovat kuitenkin olleet varsin usein perustuslakivaliokunnan tarkasteltavana (ks. erityisesti lakia rikostorjunnasta Tullissa koskeva PeVL 49/2014 vp ja lakia henkilötietojen käsittelyä koskevaksi lainsäädännöksi tullissa koskeva PeVL 71/2014 vp).

Tullilakiin säädettyjen muutosten taustalla on yleensä ollut pyrkimys yhtenäistää eri rikostorjuntaviranomaisia koskevaa sääntelyä. Tämän tavoitteen mukaista olisi toisinsanoen säätää poliisille ja tullille symmetriset toimivaltuudet.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tältä osin nimenomaisesti korostanut, ettei poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen Tullille välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 2/1996 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2002 vp, s. 1—2). Toisinsanoen toimivaltuuksien epäsymmetria eri rikostorjuntaviranomaisten välillä ei ainakaan yksinään ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden. Valiokunta on tästä huolimatta tyy-

pillisesti katsonut, että tullin toimivaltasääntelylle on yleensä ollut osoitettavissa painava tullin tehtäviin liittyvä yhteiskunnallinen tarve (ks. esim. PeVL 49/2014 vp).

Edellä viitatusa voidaan kuitenkin päätellä, ettei Tullille yksinomaan poliisin vastaaviin toimivaltuuksiin viitaten säättää uusia toimivaltuuksia ja että Tullin toimivaltuuksia tulee arvioida *vähintään* samoilla kriteereillä kuin poliisin.

Lähtökohtana on siten syytä pitää ainakin sitä, mitä valiokunta viimeksi totesi poliisilakia säädettäessä: Myös tullin toimivaltasääntelyä arvioitava siitä lähtökohdasta käsin, että tullin toimivaltuudet voivat herkästikin puuttua perusoikeuksiin ja että perusoikeuksien rajoittamisen on tältä osin täytettävä yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset.

Ehdotettu toimivaltasääntely

Hallituksen esityksen keskeinen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy Tullille ehdotettaviin toimivaltuuksiin, joista säädetään tullilain 3, 4 ja 5 luvuissa ja joita on käsitelty sekä hallituksen esityksen yleis- ja yksityiskohtaisissa perusteluissa sekä erikseen vielä säätämistäjärjestysperusteluissa. Osa toimivaltasääntelystä vastaa nykyistä tullilainsäädäntöä (hallituksen esityksen mukaan ehdotetut 13, 14 ja 32 §:t sekä 75, 76, 81 ja 101 §:t) eikä niihin mielestäni ole valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa.

Keskeisin valtiosääntöoikeudellinen huomioni liittyy puutteisiin toimivaltuuksien käyttöä yleisesti rajaavissa säännöksissä samoin kuin osaksi myös yksittäisten toimivaltasäännösten kirjoittamistapaan. Asia voidaan tiivistää seuraavaan ongelmaan: tullilakiehdotuksessa pyritään ikään kuin saattamaan tullille *annettavat toimivaltuudet* symmetrisiksi muiden rikostorjuntaviranomaisten kanssa, mutta toisaalta *toimivaltuuksien käyttöä rajoittavissa* säännöksissä *samaa pyrkimystä ei ole nähtävissä*. Tämä ongelma tulee näkyviin varsinkin verrattaessa tullilain toimivaltasääntelyä poliisilain vastaaviin säännöksiin.

Ehdotettu 3 luku sisältää ainoastaan yleisen ja tosiasiaa hyvin epämääräiseksi jäävän tarkoitussidonnaisuutta koskevan säännöksen, mutta ei lainkaan toimivaltuuksien oikeasuhtaisuutta edellyttävää sääntelyä. Ehdotetun 7 §:n mukaan 3 luvussa säädettyjä toimivaltuuksia voidaan käyttää vain kun niiden käyttämien on tarpeen tullitoimenpiteen suorittamiseksi, jollei jäljempänä toisin säädetä. Kun vielä tullitoimenpiteellä tarkoitetaan 2 §:n 7 kohdan mukaan kaikkia Tullin tehtäviin kuuluvia virkatoimia tullirikosten esitutkintaa ja rajatarkastusta lukuunottamatta, ei tarkoitussidonnaisuutta koskevalle 7 §:lle jää oikeastaan muuta sisältöä kuin vaatimus siitä, että toimivaltuuksia saadaan käyttää vain tullilaissa säädettyissä tarkoituksissa, joka velvollisuus tietenkin on olemassa jo ilman tätä koskevaa erityistä säännöstäkin.

Ero poliisilain (872/2011) sääntelyyn (ks. myös PeVL 67/2010 vp) on tässä suhteessa huomattava. Poliisilain 2, 3, 4 ja 5 § sisältävät nimenomaiset perusoikeuksien ja ihmisoi-

keuksien kunnioittamista, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta sekä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta koskevat säännökset, joista viimeainittukin on kirjoitettu siihen täsmälliseen muotoon, jonka mukaan toimivaltuuksia saadaan käyttää vain säädettyyn tarkoitukseen.

Kun tullille ehdotettavilla toimivaltuuksilla joka tapauksessa puututaan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissakin todetulla tavalla useisiin perusoikeuksiin, on käsitykseni mukaan valtiosääntöoikeudellisestikin ongelmallista, ettei laissa lainkaan täsmennetä niitä yleisiä toimivaltuuksien käyttöä rajoittavia periaatteita, jotka olisivat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen johdostakin tärkeitä. Tällaisella sääntelyllä lainsäätäjät myös osaltaan turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista siten kuin perustuslain 22 §:ssä edellytetään.

Vastaava toimivaltuuksien ongelmallinen epäsymmetria liittyy havaitakseni ainakin henkilöllisyyden selvittämistä koskevan 17 §:n säännökseen sekä etsintäkuulutetun kiinniottamista koskevan 33 §:ään. Poliisilain 2 luvun 1 §:n henkilöllisyyden selvittämistä toimivalta on laissa määritelty nimenomaisesti yksittäisen tehtävän suorittamiseen liittyväksi oikeudeksi. Sen sijaan Tullilain 17 §:ssä tullimiehelle on annettu yleinen valtuus ” saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansallisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa.” Sääntely merkitsee tullimiehelle annettavaa laajaa toimivaltuutta puuttua perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan (ks. myös PeVL 16/2010 vp, s. 5/II) ja vaikka henkilöllisyyden selvittämiseksi voidaan sinänsä epäilemättä osoittaa hyväksyttävä peruste, tulisi säännöstä täsmentää siten, että oikeus saada henkilötiedot rajataan vähintään yksittäisen tullitoimenpiteen suorittamisen yhteyteen.

Tullilain 33 §:n todetaan puolestaan hallituksen esityksessä vastaavan pääpiirteissään poliisilain 2 luvun 3 §:ää ja rajavartiolaitoksen 37 §:ää, mutta asiallisesti ottaen poliisilaissa oleva valtuus vaikuttaa olevan ainakin osin kapeampi. Tullilakiehdotuksen 33 §:n 1 momentin mukaan tullimies voisi ottaa kiinni etsintäkuulutetun henkilön, joka toimivaltaisen viranomaisen antaman kuulutuksen mukaan on *otettava kiinni, pidätettävä* tai vangittava taikka otettava säilöön. Sen sijaan poliisilain 2 luvun 3 §:n perusteella poliisimiehellä on oikeus ottaa kiinni etsintäkuulutettu, joka toimivaltaisen viranomaisen antaman kuulutuksen mukaan on ”vangittava tai otettava säilöön”. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Pitäisin valtiosääntöoikeudellisestikin perusteltuna sen varmistamista, etteivät tullimiehen valtuudet tässä suhteessa olisi ainakaan poliisimiehen vastaavia valtuuksia laajempia.

Tullimiehen voimankäyttövaltuuksia koskeva tullilain 4 luku perustuu monelta osin poliisilain kanssa identtiselle sääntelylle. Hallituksen esityksen perustelujen valossa ei ole aivan ilmeistä, että tullimiehelle tulee antaa saman voimankäyttövaltuudet kuin poliisimiehelle.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi erityisesti varmistuttava, että tullimiehelle annettaville voimankäyttövaltuuksille voidaan osoittaa hyväksyttävä tarkoitus ja että valtuudet pysyvät oikeasuhtaisuuden rajoissa.

Seuraamukset

Virhemaksu (91 §)

Tullilakiehdotuksen 91 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella mukaan tulli voisi 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.”

Perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. varsinkin PeVL 9/2012 vp, s. 2 ja esim. PeVL 14/2013 vp) on vakiintuneesti katsottu, että tällainen maksu ei ole perustuslain 81 §:n mielessä sen paremmin vero kuin maksukaan vaan lainvastasesta teosta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädetty perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, jota perustuslakivaliokunta on vieläpä pitänyt merkittävänä.

Tällaiset rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset on niin ikään vakiintuneesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei valiokunnan mukaan sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädetty maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Tämän voi ajatella ilmentävän sitä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteenkin keskeistä lähtökohtaa, että säännöksen sanamuodon perusteella tulee olla ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 16/2013 vp ja esim. PeVL 26/2002 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on rinnastanut rikosoikeudellisiin seuraamuksiin myös ns. *ne bis in idem* -periaatetta sovellettaessa. (ks. mm. PeVL 17/2013 vp ja PeVL 15/2014 vp).

Ehdotettu tullilain 91 §:n 1 momentin 4 kohdan säännös perustuu blankosääntelyyn. Tällaiseen sääntelyyn on hallinnollisten sanktioiden alueella syytä soveltaa vastaavia periaatteita, joita perustuslakivaliokunta on noudattanut rikosoikeudellista blankosääntelyä arvioi-
dessaan.

Perustuslakivaliokunta ei sinänsä ole pitänyt blankorangaistussääntelyä poissuljettuna sääntelytekniikkana. Se on kuitenkin korostanut, että blankorangaistussäännöksiin tulisi rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä johtuen suhtautua torjuvasti (PeVL 20/1997 vp). Samalla se on kiinnittänyt kriittistä huomiota väljiin ja avoimiin blankorangaistussäännöksiin (ks. esim. PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s.2/II, PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Jo perusoikeusuudistuksessa valiokunta korosti, että blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutuksetjut 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 tarkoitetusta teosta. (PeVM 25/1994 vp).

Nyt ehdotettu 91 § merkitsee, että tullille muodostuisi hyvin laaja-alainen valtuus määrätä virhemaksu. Rangaistavaa olisi koko unionin tullilainsäädännön (jonka määrittelyyn sovellettaneen rikoslain 46 luvun 14 §:n säännöstä siitä, että tullilainsäädännöllä tarkoitetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 450/2008 4 artiklan 2 kohdassa mainittua lainsäädäntöä 186–188 artiklan mukaisesti), tullilain ja sen nojalla annettujen asetusten sekä niiden nojalla annettuihin Tullin päätösten tai määräysten osittainen tai kokonainen laiminlyönti. Käytännössä näyttääkin siltä, että mikä tahansa unionin ja kansallisen tullilainsäädännön osittainenkin laiminlyönti muodostuisi 91 §:n tarkoittavalla tavalla rangaistavaksi. Ainoastaan ne tilanteet, joissa laiminlyönnistä on säädetty erillinen seuraamus tullilain 90 §:ssä tai 91 §:n 1-3 kohdassa, on rajattu virhemaksuvelvollisuuden ulkopuolelle.

Käsitykseni mukaan tällainen seuraamussääntely ei vastaa niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty. Sääntelyä on nähdäkseni välttämätöntä täsmentää siten, että tullilaista ilmenee paitsi se, mitä unionin tullilainsäädännöllä tarkoitetaan, myös se, minkä säännösten nojalla annettujen Tullin päätösten ja määräysten laiminlyönti on sanktioitu.

Tullirikkomus (94 §)

Tullilakiehdotuksen 94 § sisältää avoimen blankorangaistussäännöksen. Sen 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 sakoon.” Viitaten siihen, mitä edellisessä kappaleessa todettiin blankorangaistussääntelyyn liittyvästä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksesta katson, että myös 94 §:ää on syytä täsmentää siten, että ne säännöksessä yksilöidään ne ilmoitus- ja muita velvollisuuk-

sia koskevat säännökset, joiden noudattamatta jättämisestä henkilö voidaan tuomita tullirikkomuksesta. Myös 94 §:n sääntelyn kannalta on välttämätöntä, että tullilaissa yksilöidään tarkasti, mitä unionin tullilainsäädännöllä tarkoitetaan lain soveltamisalueella.

Henkilötietojen ja yksityiselämän suoja

Tullin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä (6. lakiehdotuksen 13 §)

Nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen ei sisälly merkittäviä uusia salaisia pakkokeinoja sisältäviä toimivaltuuksia, mikä johtuu pääosin siitä, että tätä koskevat säännökset on jo aiemmin siirretty Tullin rikostorjunnasta sekä osin myös henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettuihin lakeihin.

Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 2 ja 13 §:n muuttamisesta annetun lain 13 §:n 14 kohtaan ehdotetaan sinänsä voimassa olevaa oikeutta vastaavaa säännöstä, jonka perusteella tullilla olisi ”sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, salassapitosäännösten estämättä oikeus saada ja muutoin käsitellä tehtäviensä suorittamista tai henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten ja myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tarpeellisia tietoja...teleyritykseltä pakkokeinolain 10 luvun 6—8 §:ssä sekä rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja tullirikostorjuntaa varten.” Tietojen saamisedellytyksenä olisi 13 §:n perusteella tullin ja asianomaisen rekisterinpitäjän välillä tehtävä sopimus.

Ehdotettu sääntely vastaa näiltä osin sinänsä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä voimassa olevaa lakia. Pidän sinänsä myös selvänä, että tullin oikeus saada 13 §:n 14 kohdassa tarkoitettuja tietoja on ollut tarkoitus sitoa tullin rikostorjunnasta annetun lain 3 §:n mukaisiin edellytyksiin, joiden nojalla mm. televalvonnan edellytyksenä on pääsääntöisesti tuomioistuimen lupa.

Kiinnitän kuitenkin valiokunnan huomiota siihen, että ehdotettavan sääntelyn sanamuoto, ”sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään” mahdollistaa sinänsä myös tulkinnan, jonka perusteella Tullilla olisi oikeus saada mm. pakkokeinolain 10 luvun 6-8 §:ssä tarkoitettuja tietoja riippumatta Tullin rikostorjunnasta annetun lain 3 luvussa säädetystä salaisen tiedonhankinnan edellytyksistä. Pidän muutoinkin viittausta pakkokeinolakin tässä yhteydessä sikäli outona, että Tullin rikostorjunnasta säädetyssä laissa on säädetty vastaavalla tavalla nimenomaisesti niistä televalvonta- ja paikkatiedonhankintavaltuuksista, jotka ovat sovellettavissa tullin rikostorjunnassa. Koska kysymys on perustuslain 10 §:ssä suojattua yksityiselämää ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevasta sääntelystä, tulee sääntelyn olla tarkkaa ja täsmällistä. Tämän vuoksi pitäisin perusteltuna, että 13 §:n 14 kohtaa täs-

mennettäisiin siten, että tullin oikeus saada televalvonta- ja sijaintitietoja teleyritykseltä si-
dottaisiin yksiselitteisesti rikostorjunnasta Tullissa annetun laissa säädettyihin edellytyksiin.

Turussa 3.3.2016

Juha Lavapuro
professori