

Olli Mäenpää
4.3.2016

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perusoikeudet

Tullilakiehdotuksen 3 luku (7-21 §) sisältää keskeiset toimivaltasäännökset tullitoimenpiteiden suorittamiseksi. Myös voiman käyttöä koskevat toimivaltasäännökset (22-27 §) ja muut toimivaltasäännökset (28-33 §) määrittelevät tulliviranomaisten toimivallan perusteita. Toimivallan käytöllä on merkitystä useiden perusoikeuksien kannalta. Toimivaltasäännösten kannalta keskeiset perusoikeudet ovat seuraavat:

- henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus
- liikkumisvapaus
- yksityiselämän ja kotirauhan suoja
- luottamuksellisen viestin salaisuus
- omaisuuden suoja.

Toimivaltasäännösten perusoikeusvaikutuksia on näiden perusoikeuksien kannalta selvitetty yksityiskohtaisesti hallituksen esityksessä. Ehdotettu sääntely ei sisälly näiden perusoikeussäännösten kannalta ongelmallisia piirteitä. Sen sijaan oikeusturvaa ja hyvää hallintoa turvaavan perustuslain 21 §:n kannalta arvioituna esitykseen sisältyy joitakin tarkennusta vaativia säännöksiä.

Lainsäädäntövallan delegointi ja Tullin määräystenantovalta

Valtioneuvostolla olisi toimivalta tullilakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin mukaan asetuksella säätää tarkemmin Tullin voimankäyttövälineistä ja tullimiehen oikeudesta kantaa niitä. Valtiovarainministeriöllä olisi 27 §:n 2 momentin mukaan toimivalta antaa asetuksella tarkempia säännöksiä voimankäyttövälinekoulutuksesta, välineiden säilyttämisestä ja voimakeinojen käytön valvonnasta. Ehdotetut asetuksenantovaltuudet sopeutuvat perustuslain 80 §:n 1 momentissa asetuksenantovaltuuksille määriteltyihin puitteisiin.

Tullille ehdotetaan säädettäväksi verraten laaja toimivalta antaa määräyksiä. Tällaista toimivaltaa on arvioitava lähinnä perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädettyjen vaatimusten kannalta. Niiden mukaan muu viranomainen kuin pykälän 1 momentissa mainittu asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta

säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen 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.

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. Arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin säännökset rajoittavat myös suoraan Tullin määräysten sisältöä samoin kuin valtuussäännösten soveltamista. Määräyksellä ei siten voida säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista.

Tullin määräyksenantovallan piiriin kuuluvat asiat eivät luonteeltaan tai merkittävyydeltään muutenkaan edellytä lain tai asetuksen tasoista sääntelyä. Ehdotettu sääntely ei siten ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Hallinnolliset rangaistusseuraamukset

Tullilakikiehdotuksen 90-93 § sääntelevät tullimenettelyyn liittyviä hallinnollisia rangaistusseuraamuksia, joita ovat tullinkorotus ja virhemaksu. Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen hallinnollisen (taloudellisen) seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 9/2012 vp). Perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn. Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen yleisistä perusteista on joka tapauksessa säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä.

Laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. kokoavasti PeVL 28/2014 vp). Tullinkorotusta ja virhemaksua koskevan sääntelyn voidaan katsoa täyttävän nämä hallinnollisen rangaistusseuraamuksen laintasoiseen sääntelyyn kohdistuvat vaatimukset.

Ehdotetuissa 90-92 §:ssä tarkoitetun teon tai laiminlyönnin on mahdollista arvioida täyttävän myös rikoslaissa tai muussa laissa säädetyt tullirikoksen 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. Tullinkorotukseen tulee sovellettavaksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty laki erillisellä

päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta (2013/781), jossa kaksoisrangaistavuuden kiellon vaatimukset on otettu asianmukaisesti huomioon (ks. myös HE s. 93-94). Tullilakiehdotuksen 93 §:n menettelysäännökseen olisi kuitenkin aiheellista selvyiden vuoksi lisätä viittaussäännös kyseiseen lakiin.

Esityksessä ei toisaalta ole otettu huomioon, että myös tullinkorotuksesta erillisen virhemaksun kohteena olevaan toimintaan kohdistuu tullirikoksesta tuomittavan rikosoikeudellisen seuraamuksen mahdollisuus. Koska kaksoisrangaistuksen kieltö johtuu kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja perustuslaista, voitaneen tosin yleisellä tasolla ajatella, että kaksoisrangaistuksen kieltöä on noudatettava myös virhemaksun määräämisen yhteydessä ilman sitä koskevaa laintasoista erityissääntelyä. Käytännössä tällaista sääntelyä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna muun muassa selvyiden, ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta.

Laissa olisi edellä mainituista syistä perusteltua säännellä kaksoisrangaistuksen kiellosta johtuvat velvoitteet riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti myös virhemaksun osalta (ks. myös PeVL 15/2014 vp). Mahdollisesti lakiin erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta olisi mahdollista lisätä tätä tarkoittava, lain soveltamisalaa laajentava säännös.

Tullin valitusoikeus

Muutoksenhakuoikeus Tullin päätöksiin on tullilakiehdotuksen 83-85 §:n mukaan Tullin tulliasiamiehellä, joka voi vaatia oikaisua Tullin päätökseen ja valittaa Tullin päätöksestä. Vastaava sääntely on kirjattu voimassa olevaan tullilakiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 55/2014 vp). Tuossa yhteydessä kysymys oli kuitenkin ensisijaisesti valituslupajärjestelmän laajentamiseen liittyvästä sääntelystä, eikä viranomaisen valitusoikeuteen liittyvää problematiikkaa tämän vuoksi arvioitu erikseen.

Ehdotettua Tullin valitusoikeutta omista päätöksistään on perusteltua arvioida perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten kannalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että viranomaisen toimivaltaa valittaa omasta päätöksestään voidaan pitää varsin poikkeuksellisenä ja perustuslain 21 §:n valossa jossain määrin arveluttavana menettelynä. Viranomaisen mahdollisuus heti päätöksen tehtyään riitauttaa oma päätöksensä hakemalla siihen muutosta on omiaan heikentämään asian käsittelyn asianmukaisuutta sekä viranomaisen riittävään selvittämiseen ja valmisteluun liittyvää päätöksentekoa.

Valiokunta on kuitenkin katsonut, että viranomaiselle voidaan säätää valitusoikeus sen omista päätöksistä tietyin edellytyksin. Valitusoikeus olisi aiheellista rajata vain oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta tarpeellisiin valituksiin. Lisäksi valiokunta on 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; PeVL 22/2013).

Tullilakiehdotuksessa Tullin tulliasiamiehen valitusoikeutta Tullin päätöksistä ei ole millään tavoin rajattu esimerkiksi asian merkittävyyden perusteella tai tilanteisiin, joissa asian saattaminen tuomioistuimen ratkaistavaksi on oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi tärkeitä. Valitusoikeus on lisäksi Tullin palveluksessa toimivalla asiamiehellä, jonka asemaa, tehtäviä tai riippumattomuutta ei ole millään tavoin säädännäisesti järjestetty. Ehdotus on näiltä osin ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten kannalta.

Tullin valitusoikeus perustuu pitkään ja vakiintuneeseen käytäntöön, josta säädetään tullilaissa. Tullin muutoksenhakuoikeudella on muun muassa tulliverotusta koskevan lainsäädännön monimutkaisuus ja tullivelkasuhteen erityispiirteet huomioon ottaen aiheellisia perusteita. Perustuslain 21 §:ään liittyvien ongelmien poistamiseksi Tullin muutoksenhakuoikeus olisi kuitenkin aiheellista laissa rajoittaa esimerkiksi vain oikeudellisesti merkittäviin kysymyksiin ja kysymyksiin, joissa valitusoikeus on tarpeen tulliverotuksen tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi.

Tulliasiamiehen tehtävät ja itsenäisyys Tullin hallinnosta olisi niin ikään perusteltua määritellä selkeästi erikseen laissa käyttäen soveltuvin osin mallina esimerkiksi tuloverotusta koskevaa sääntelyä, jossa valitusoikeuden perusteet ja valitusoikeuden käyttäjä on määritelty laissa. Täsmennyksiä Tullin valitusoikeuden laintasoiseen määrittelyyn voidaan pitää välttämättöminä, jotta säädettävä laki täyttäisi perustuslain 21 §:ssä tarkoitetut oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset.

Kuittaus

Kuittaustoimivallan määrittely

Tullilakiehdotuksen 64-66 §:ään sisältyvät säännökset kuittauksesta. Kuittauksella ei säännellä voimassa olevassa tullilaissa, vaan kuittaus on toteutettu soveltamalla siviilioikeudellisia kuittausperiaatteita. Koska kysymys on julkisoikeudelliseen saatavaan kohdistuvasta kuittauksesta, jolla on välitön vaikutus yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin, menettelyn ei voida katsoa täyttävän perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisia vaatimuksia. Niiden mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Lakiin perustuvaan tulliverovelkaan kohdistuvan kuittauksen laintasoista sääntelyä voidaan tältä kannalta arvioituna pitää aiheellisenä ja välttämättömänä. Sen sijaan perustuslain 80 §:n 1 momentin ei voida katsoa edellyttävän kuittaustoimivallan lainsäädännöllistä määrittelyä, kun kyseessä on yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin kohdistuva kuittaus.

Ehdotuksessa ei kuitenkaan säännellä perusteita, joiden mukaan Tullilla on toimivalta toteuttaa kuittaus. Tämä merkitsee, että yksipuolinen kuittausratkaisu olisi lähinnä vapaaharkintainen, koska laissa (65 §) määriteltäisiin ainoastaan kuittauksen esteet. Toimivallan perusteiden jättäminen määrittelemättä on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista, sillä viranomaisen toimivallan perus-

teet on perustuslain 2 §:n 3 momentin määriteltävä lailla. Koska tullivelka-suhde on julkisoikeudellinen, lakiin perustuva suhde, myös tähän oikeussuh-teeseen kohdistuvat yksipuoliset toimet edellyttävät perustakseen laintasoista toimivaltasäännöstä.

Tullin kuittaustoimivallan perusteet tulisi perustuslain 2 §:n 3 momentissa määritellyyn lainalaisuusperiaatteeseen perustuvista syistä määritellä laissa. Tähän asti sovellettuja siviilioikeudellisia kuittauksen perusteita (s. 9) olisi il-meisesti mahdollista soveltaa melko pitkälle analogisesti laintasoisen toimival-tasääntelyn pohjana.

Kuittausmenettely

Kuittaus toteutettaisiin siten, että Tulli ilmoittaa toteutetusta kuittauksesta ve-lalliselle ja ilmoitukseen liitetään muutoksenhakuosoitus. Esityksen perustelu-jen mukaan kuittausta koskevan menettelysääntelyn mallina on käytetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta säädetyn veronkantolain veronkuit-tausääntelyä koskevaa sääntelyä. Pelkästään viranomaisen jälkikäteiseen il-moitukseen perustuva yksipuolinen kuittausmenettely on kuitenkin varsin on-gelmallinen siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa taataan jo-kaiselle oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa vi-ranomaisessa. Tähän oikeuteen sisältyy myös oikeus saada oikeutta tai velvol-lisuutta koskeva viranomaisen päätös (ks. myös PeVL 10/2006 vp; 18/2006 vp; PeVL 63/2010 vp).

Ehdotetunlainen kuittausmenettely näyttäisi perustuvan hyvän hallinnon kan-nalta ongelmalliseen hallintoalamais-asetelmaan, jossa viranomainen jälkikä-teen ilmoittaa tehneensä alamaista koskevan lopullisen ratkaisun, joka määrit-telee maksuvelvollisuuksia. Jos kuittauksen toimittamisesta ainoastaan ilmoi-tettaisiin ehdotetulla tavalla jälkeempäin, kuittauksen kohteena olevalla tulli-verovelvollisella ei olisi lainkaan käytettävissään perustuslain 21 §:n 1 momen-tissa tarkoitettuun asianmukaiseen menettelyyn kuuluvan menettelyllisen oi-keusturvan peruskeinoja, joihin kuuluu etenkin kuulemismenettely ja oikeus saada perusteltu päätös. Pelkkää ilmoitusta ei voitane – ainakaan tavanomai-sen kielenkäytön mukaan arvioituna – pitää perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuna viranomaisen päätöksenä.

Kuittauksen toimittaminen on hallintoasian käsittelyä, joka pitäisi toteuttaa hallintolain mukaisessa menettelyssä. Kuittauksen asianmukainen toimittami-nen edellyttää siten ainakin asianosaisen kuulemistä, kuittausperusteiden riit-tävää selvittämistä ja perusteltua päätöstä kuittauksesta. Kuittausta koskevaa sääntelyä olisi näistä syistä aiheellista täsmentää, jotta se täyttää perustuslain 21 §:ään perustuvat hyvän hallinnon vaatimukset.