

Teuvo Pohjolainen

4.3.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle tullilain laiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 153/2015 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi, Euroopan unionin tullikoodeksin mukainen tullilaki, joka korvaisi nykyisen vuodelta 1995 olevan tullilain. Unionin tullikoodeksin sekä eräiden siihen liittyvien unionin asetusten vaatimien muutosten lisäksi esityksen tavoitteena on ottaa huomioon muu EU:n ja kansallisessa lainsäädännössä sekä tullitoiminnassa tapahtunut kehitys. Lisäksi tavoitteena on yhdenmukaistaa tulliverotusta ja menettelyä koskevaa sääntelyä muita verolajeja koskevan sääntelyn kanssa sekä Tullin toimivaltuuksia koskevia säännöksiä vastaavien, nykyistä tullilakeja uudempien poliisia ja Rajavartiolaitosta koskevien säännösten kanssa. Viimeksi mainittujen lakien säätämisen yhteydessä sanotut toimivaltuuksia koskevat säännökset ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavina (PeVL 67/2010 vp ja PeVL 33/2013 vp, sekä PeVL 9/2009 vp).

Erikseen on kuitenkin syytä mainita, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 49/2014 vp viitannut aikaisempiin lausuntoihinsa, joiden mukaan poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien antaminen Tullille ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei ainakaan yksinään ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden.

Esityksen tarkoituksena on ollut arvioida myös eräiden voimassa olevan tullilain säännösten perustuslainmukaisuus, sillä tullilain säätämisen jälkeen on uudistettu perusoikeusjärjestelmä ja tehty perustuslain kokonaisuudistus. Tätä tavoitetta, kuten myös sitä, että tarkoituksena on ollut parantaa lain rakennetta ja selkeyttä, voidaan pitää tarpeellisenä ja hyväksyttävänä.

Esitykseen sisältyy laajat säätämisyjärjestysperustelut (s. 114-123). Säätämisyjärjestyksen arvioinnissa on päädytty siihen, että lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska säätämisyjärjestystä koskevista kysymyksistä osaa voidaan pitää tulkinnanvaraisina, hallituksen esityksestä katsottu tarpeelliseksi pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ehdotetut lait liittyvät useisiin perustuslain säännöksiin. Merkityksellisiä hallituksen esityksen kannalta ovat ainakin PeL 15 §:n omaisuudensuoja, PeL 10 §:n luottamuksellisen viestin salaisuus, PeL 10 §:n kotirauha, PeL 9 §:n liikkumisvapaus, PeL 7 §:n henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus, PeL 10 §:n yksityisyyden suoja, PeL 80 §:n edellyttämä lailla säätämisen vaatimus sekä PeL 21 §:n oikeusturva. Lisäksi perusoikeuksia rajoittavien säännösten yhteydessä on syytä arvioida, miten perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulevat huomioon otetuiksi.

Esityksen laajuudesta johtuen en ole katsonut tarpeelliseksi käsitellä tässä lausunnossa ehdotusten jokaista perustuslakiin liittyvää kysymystä, vaan olen ottanut esille vain joitakin mielestäni erityisen huomion ansaitsevia kysymyksiä. On myös syytä panna merkille – kuten edellä on todettu –, että useita lakiehdotuksiin sisältyviä toimivaltuuksia koskevia säännöksiä on arvioitu perustuslakivaliokunnassa jo aikaisemmin. Esille nostamani kysymykset liittyvät toimivallan järjestelyihin, toimivaltuuksiin tullitoimenpiteen suorittamiseksi, voiman käyttöön, Tullin muihin toimivaltuuksiin sekä oikeusturvaan. Suurelta osin voin yhtyä HE:n perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa esille otettuihin näkökohtiin ja tulkintoihin.

2 Toimivallan järjestelyt

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan (RajavartioL 24 §) Rajavartiolaitos suorittaa tullin ohella tullivalvontaa sekä siihen kuuluvia alustavia tullitoimenpiteitä valtakunnan rajoilla ja niillä rajanylityspaikoilla, joilla tulli ei ole järjestänyt tullivalvontaa. Rajavartiolaitos voi toimivaltaisen tullimiehen pyynnöstä (HE:n muutosehdotuksen jälkeen Tullin pyynnöstä) suorittaa henkilöiden maahantuloon ja maastalähtöön kohdistuvaa tullivalvontaa myös sellaisella rajanylityspaikalla, jossa Tulli muuten huolehtii tullivalvonnasta. Rajavartiomies voi osallistua yksittäisen tullitoimenpiteen suorittamiseen tullimiehen pyynnöstä. Tullitehtävissä noudatetaan tullivalvontaa koskevassa laissa säädettyjä periaatteita. On mahdollista, että turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyessä ja maahantulo-reittien muuttuessa, rajavartiolaitoksen tullitehtävät tulevat lisääntymään.

Edellä mainitun säännöksen säätämisen yhteydessä asia käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa (PeVL 9/2014 vp), eikä valiokunta tuolloin kiinnittänyt huomiota rajavartiolaitoksen tullitehtävien hoitoon. Sen sijaan lausunnossa arvioitiin rajavartiomiehen ja poliisimiehen yhteispartiointiin ja rajavartiomiehen toimivaltuuksiin poliisitehtävissä. Valiokunta kiinnitti huomiota mahdollisuuteen poiketa toimivaltaisia viranomaisia koskevista lain säännöksistä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Valiokunta on erityisesti perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (ks. esim. PeVL 3/2014 vp, PeVL 32/2012 vp, PeVL 2/2012 vp, PeVL 21/2009 vp ja PeVL 19/2009 vp). Viranomaiselle ei valiokunnan mukaan voida siten lailla antaa täysin rajoituksetonta valtuutta siirtää tehtäviään tai toimivaltaansa toiselle viranomaiselle (PeVL 61/2010 vp ja PeVL 35/2008 vp).

Ongelmallista on myös se, että rajavartiomiehen osallistuessa tullitoimenpiteeseen tullimiehen pyynnöstä, johto- ja valvontasuhteet jäivät epäselviksi. Toimiiko rajavartiomies rajavartioston johto- ja valvontajärjestelmän piirissä, vai työskenteleekö hän Tullin johdon ja valvonnan alaisena. Asiasta olisi hyvä sisällyttää selkeyttävä säännös lakiin. Laista ei myöskään käy ilmi, miten tullimiehen pyyntö on esitettävä ja onko pyyntö dokumentoitava.

Esillä oleva RajavartioL 24 § lienee ymmärrettävä niin, että Rajavartiolaitoksen tullitehtävät tulevat kysymykseen vain valtakunnan rajoilla ja rajanylityspaikoilla. Se olisi siten alueellisesti rajatumpaa kuin Tullin toimivalta esimerkiksi ehdotetun lain 18 §:n nojalla. Ehdotuksessa ei ole suoranaisesti kysymys tehtävien tai toimivallan järjestelystä laista poikkeavalla tavalla, vaan mahdollisuudesta antaa tehtäviä toiselle laissa mainitulle viranomaiselle (PeVL 17/2004 vp). Ehdotettua viranomaisten yhteistoimintaa voidaan pitää viranomaisten voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön vaatimana ja valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä (PeVL 9/2014 vp). On kuitenkin syytä korostaa rajavartiohenkilöstön koulutuksen merkitystä tullitehtävien hoidossa (PeVL 17/1998 vp), sillä tehtävät ja niiden hoitamisessa annetut toimivaltuudet poikkeavat joissakin kohdin merkittävästi toisistaan.

3 Toimivaltuudet tullitoimenpiteen suorittamiseksi

Hallituksen esityksessä uudeksi tullilaiksi toimivaltuudet tullitoimenpiteen suorittamiseksi on koottu tullilakiehdotuksen 3 lukuun. Suurelta osin toimivaltuudet ovat sisältyneet jo voimassa olevaan tullilakiin ja niiden käytölle on tullivalvonnan asianmukaisen järjestämisen kannalta hyväksyttävät perusteet. Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan 3 luvussa säädettyjä toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, kun niiden käyttäminen on tarpeen tullitoimenpiteen suorittamiseksi. Toimivaltuuksilla voidaan rajoittaa useita eri perusoikeuksia. Pääosin rajoitukset on kuitenkin täsmällisesti määritelty.

Uutena toimivaltuutena lakiin ehdotetaan 12 §:ssä mainittua tieliikenteen ohjaamista. Ehdotuksen mukaan tullimiehellä on oikeus ohjata tieliikennettä sekä käskää siirtämään ajoneuvo tai toissijaisesti siirtää se.

Esitetty säännös, joka on merkityksellinen PeL 9 §:n liikkumisvapauden ja PeL 15 §:n omaisuudensuojan kannalta, jää erittäin väljäksi, vaikka se onkin ehdotuksen 7 §:n perusteella kytketty tullitoimenpiteen suorittamiseen. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että tieliikenteen ohjaamisen toimivaltuus olisi tarpeen erityisesti rajatullitoimipaikoilla ja käytännössä tieliikenteen ohjaamista suoritettaisiin lähinnä rajanylityspaikkojen tullitoimipaikoilla. Edelleen perustelujen mukaan tämä ohjausvalta ulottuisi vain ajoneuvoihin. Ehdotetussa 12 §:ssä tällaiset täsmennykset eivät näy, vaan säännös näyttää antavan yleisen

tieliikenteen ohjausvallan. Olisikin harkittava, olisiko tieliikenteen ohjaamisen toimivalta lakitekstissä sidottava alueellisesti rajanylityspaikkoihin ja tullitoimipaikkoihin.

4 Voiman käyttö

Voiman käyttöä koskevat säännökset on koottu tullilakiehdotuksen 4 lukuun. Useat säännökset eivät ole uusia, vaan sisältyvät jo voimassa olevaan tullilakiin. Useimmat vastaavat myös Poliisilain tai Rajavartiostolain vastaavia säännöksiä. Tämä ei lähtökohtaisesti kuitenkaan tarkoita sitä, että sääntely olisi valtiosääntöisesti ongelmatonta. Sääntelystä on kuitenkin tuore perustuslakivaliokunnan arvio (PeVL 49/2014 vp), joten sen suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin on ongelmaton.

Uutena esitykseen sisältyy 24 §:n voimankäyttö- ja suojavälineitä koskeva säännös. Ehdotuksen mukaan tullirikostorjunnan tai tullivalvonnan tullimiehellä on oikeus kantaa tehtäviensä edellyttämiä voimankäyttövälineitä ja oikeus tarvittaessa käyttää niitä ehdotuksen 22 §:n 1 momentin mukaisissa voimakeinojen käytön tilanteissa. Ampuma-aseen käytöstä on erillinen säännösehdotus 25 §:ssä.

Ehdotettu voimankäyttö- ja suojavälineitä koskeva säännös on hyvin yleisluontoinen (”tehtäviensä edellyttämiä”) ja tarkoitus on, että 27 §:n valtuussäännöksen nojalla voimankäyttövälineistä oikeudesta kantaa niitä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Konstruktio vastaa sitä, miten asia on järjestetty poliisiasetuksessa ja asetuksessa rajavartiolaitoksesta. Kun nämäkin konstruktiot on aikaisemmin käsitelty perustuslakivaliokunnassa poliisilain ja rajavartiolain käsittelyn yhteydessä, järjestelyä voidaan pitää ongelmattomana.

5 Tullin muut toimivaltuudet

Lakiehdotuksen 30 §:n mukaan tullimiehellä on oikeus tarkastaa henkilön mukana olevat rahavarat ja muu hänen hallussaan oleva omaisuus rikoslain 32 luvussa tarkoitetun, tullirikoksena pidettävän rahanpesurikoksen paljastamiseksi. Säännös on merkityksellinen PeL 7.1 §:n turvaaman henkilökohtaisen koskemattomuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt

henkilöön kohdistuvia tarkastuksia henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvina toimenpiteinä. Tarkastuksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, olennaista on täsmällisyysvaatimus, hyväksyttävyyys ja oikeasuhtaisuusvaatimus.

Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 120) viitataan siihen, että tarkastusvaltuutta voitaisiin käyttää vain tilanteissa, joissa on syytä epäillä rahanpesurikoksen tekeillä oloa. Tällainen rajoitus ei näy ehdotetussa lakitekstissä. Olisikin perusteltua harkita, tulisiko säännöhdotusta tämentää säätämisyjärjestysperusteluissa kuvatulla tavalla.

6 Oikeusturvasta

Tullilakiehdotuksen oikeusturvaa koskevat säännökset on koottu lukuun 13 ”Muutoksenhaku”. Säännökset on selvästi kohdistettu tullipäätösten oikeusturvan ja muutoksenhaun takaamiseen. Harrittava olisi kuitenkin myös oikeusturvan vahvistamista siltä osin, kuin tullitoimenpiteissä voidaan puuttua PeL 10 §:n turvaamaan kotirauhaan. Tullilakiehdotuksen 13 §:n mukaan kulkuneuvossa olevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat saataisiin tarkastaa vain tullialueelle saapumisen tai sieltä poistumisen välittömässä yhteydessä tehtävässä tarkastuksessa tai jos on todennäköisiä syitä epäillä, että suomalaisella, kansalaisuutta vailla olevalla tai väärää lippua käyttävällä aluksella kuljetetaan tavaraa säännösten vastaisesti Suomeen tai Suomesta.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, että matka-autoja tai asuntovaunuja tulee voida rajanylityspaikoilla kohdella samoin kuin muita kulkuneuvoja (PeVL 17/1988). Valiokunta on myös ennen perusoikeusuudistusta katsonut, että kulkuneuvot ja niihin kuuluvat asumistilat jäävät kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (PeVL 8/1994 vp). Perustuslaista ei siten voida johtaa estettä esityksessä ehdotettujen tarkastusten suorittamiselle.

On kuitenkin huomattava, että esitetyt tarkastukset edellyttävät riittävän oikeusturvan takaamista yksilöille. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi vuonna 2011 kaksi Suomessa toimitettua kotietsintää koskevaa ratkaisua (Harju v. Suomi 15.2.2011 ja Heino v. Suomi 15.2.2011). Molemmissa ratkaisuissa katsottiin rikotun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, koska suomalainen lainsäädäntö ei sisältänyt riittäviä oikeusturvakeinoja joko ennen kotietsintää tai sen jälkeen. Ratkaisujen perusteluista ilmeni, että tämä koski sekä etsinnän edellytysten olemassa oloa että etsintämenettelyä.

Edellä on viitattu siihen, että kulkuneuvoissa olevien asuintilojen tarkastus tullialueella tai sen välittömässä läheisyydessä poikkeavat muusta pysyvien asuintilojen tarkastuksesta ja kotietsinnästä. Ennakollisen luvan pyytäminen tarkastukseen esimerkiksi tuomioistuimelta ei käytännössä voi tulla kysymykseen. Sen sijaan oikeusturvasäännöksissä tulisi olla mahdollisuus saada asia (etsinnän edellytykset ja menettely) jälkikäteen tutkittavaksi (PeVL 66/2010 vp). Tällaiset säännökset sisältyvät esimerkiksi Pakkokeinolakiin (806/2011). Esillä olevaan tullilakiehdotukseen sellaisia ei sisälly.

7 Muita kysymyksiä

Poliisilain 2-5 §:iin on sisällytetty poliisitoiminnassa yleisesti noudatettaviksi tarkoitetut periaatteet: perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Vastaavasti Rajavartiolaissa on (6-7b §) säädetty toiminnassa noudatettaviksi yleisiksi periaatteiksi asiallisuuden, puolueettomuuden ja sovinnollisuuden periaatteet, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Myös pakkokeinolaissa on säädetty samantapaisia periaatteita. Laissa rikostorjunnasta Tullissa (623/2015) on (5-7 §) yleisinä periaatteina tullin rikostorjunnassa mainittu perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate ja vähimmän haitan periaate.

Vaikka näiden periaatteiden noudattaminen myös tullitoiminnassa on yleisinä oikeusperiaatteina selvää, olisi syytä harkita tulisiko vastaavat säännökset sisällyttää myös tullilakiin. Kun tullitoiminnassa usein puututaan merkittävästi yksilöiden perustuslaillisiin oikeuksiin ja toimivaltuudet muutenkin muistuttavat poliisilain poliisille antamia toimivaltuuksia, voisi edellä mainittujen periaatteiden kirjaamisella myös tullilakiin olla huomattava informatiivinen ja koulutuksellinen merkitys mm. tullimiesten koulutuksessa.