

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiestä lähettämään edustajansa kuultavaksi asiantuntijana HE 153/2015 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle tullilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitän asiantuntijalausuntoni kunnioittavasti seuraavaa.

LAUSUNTO

Uutta tullilakia koskeva esitys sisältää merkittäviä täsmennyksiä tullitoimivallan sääntelyyn, Voimassa olevan tullilain säännökset Tullin toimivaltuuksista ovat yleisesti vanhentuneet ja riittämättömät. Esityksessä saatetaan Tullin toimivaltuudet monilta osin yhteneväisiksi poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien kanssa silloin kun toimivaltuuksien käytölle on Tullille säädettyjen tehtävien suorittamiseen toiminnallinen yhteys. Kaikkien esitettyjen toimivaltuuksien, joissa puututaan yksilöiden keskeisiin perusoikeuksiin, Tullille uskomisen välttämättömyyttä voidaan pitää tulkinnanvaraisena. Tällaisia säännöksiä ovat lähinnä vapaudenriisto henkilöllisyyden selvittämiseksi (17 § 2 mom.) ja etsintäkuulutetun kiinniottaminen (33 §). Perustuslakivaliokunta on todennut, että ”perusoikeuksiin puuttumisvaltuuksia ei tule antaa viranomaisille laajemmin kuin siihen on välttämätöntä tarvetta” (PeVL 2/1996).

Kiinnitän tässä lausunnossa huomioita lähinnä toimivaltuuksia koskeviin säännöksiin laillisuusvalvontakäytännössä saatujen havaintojen perusteella.

Tavaran ja asiakirjojen tarkastaminen (8§)

Lainkohta koskee muun muassa Tullin oikeutta tarkastaa suljettu postilähetys. Mikäli tarkastusta ei ole tarkoitettu koskemaan ainoastaan postilaissa tarkoitettuja postilähetyksiä, jotka voidaan jättää postiyrityksen kuljetettavaksi tai ulkomailta saapuvien lähetysten osalta toimitetaan edelleen vastaanottajille Suomessa postitoimintaa koskevien kansainvälisten sopimusten ja postidirektiivin mukaisesti, tulisi säännösesitystä täsmentää. Perustuslain 10 §:n 2 momentin luottamuksellisen viestin suoja koskee kaikkia viestejä kuljetustavasta riippumatta.

Tavaran pidättäminen (10 §) ja haltuunotto (11 §)

Tullauksessa sekä maahantuonnin ja -viennin valvonnassa noudatettu menettely on voimassa olevassa laissa varsin heikosti säännelty. Myöskin tullikoodeksin säännökset ovat yleisluontoisia. Laillisuusvalvontakäytännössä onkin jouduttu usein puuttumaan menettelyyn hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen varmistamiseksi. Tulli on myös viime aikoina kehittänyt sisäistä ohjeistusta asiassa. Esityksessä noudatetaan näiden ohjeiden periaatteita.

Tavaran haltuunotolla esityksessä tarkoitetaan perustelujen mukaan tavaran ottamista tullin haltuun pysyvästi. Sitä edeltäisi pidättämisvaihe, jolloin tavara säilyisi tavarankuljettajan, esimerkiksi postin, hallussa. Tämän pidättämisvaiheen kestosta ei esitetä säädettäväksi.

Tavaran pidättämisen perusteita on kaksi: joko se, että tavaraa ei ole tulliselvitetty asianmukaisesti tai se, että se on tarpeen tavaran tuonnin, viennin, siirron tai kauttakuljetuksen selvittämiseksi. Varsinkin viimeksi mainitulla perusteella pidätetyt tavarat voivat olla selvityksessä varsin pitkäänkin niiden luonteen tai alkuperän selvittämiseksi ilman, että asianomistajalla olisi oikeutta saada asiassa valituskelpoista päätöstä, joka annetaan vasta selvitystyön jälkeen mahdollisessa haltuunottovaiheessa. Mielestäni pidätysvaiheelle tulisi säätää määräaika, josta vain poikkeuksellisissa tapauksissa voitaisiin poiketa.

Ehdotetussa 10 §:ssä ei myöskään esitetä, että Tulli olisi velvollinen viivytyksettä ilmoittamaan pidättämisestä sille, jolta tavara otetaan haltuun tai postilähetyksen vastaanottajalle. Käytännössä nyt ilmoitus tehtäneen silloin, kun peruste on maahantuonnin ym. edellytysten selvittäminen, mutta edelleen Tulli katsoo, että tavarankuljettaja on velvollinen ilmoittamaan lähetyksen vastaanottajalle pidättämisestä. Säännös ilmoittamisesta olisi tarpeen vastaanottajan oikeussuojan kannalta.

Haltuunottopäätöksen tiedoksiannosta esitetään, että päätös voitaisiin antaa sille, jolta se otetaan haltuun eli esimerkiksi tavarankuljettajalle. Poikkeuksena olisi vain postilähetyksen Suomessa sijaitseva vastaanottaja ja lähettäjä, jos nämä ovat **Tullin** tiedossa. Tämä ilmaisu on epätasällinen, **siten kuin edellä 8§:n osalta on todettu** ja yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen; päätös tulisi antaa aina tavarankuljettajan sijasta sen lähettäjälle tai vastaanottajalle, jos nämä ovat lähetyksen tietojen perusteella. Tullin tiedossa. Tämä on tärkeää perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseksi siten, että asianomistaja voi saattaa asian ensin oikaisuna Tullin tutkittavaksi ja sitten valituksena hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi.

Henkilöön kohdistuva etsintä (18 §)

Esityksessä jossain määrin täsmennetään voimassa olevaa tullilain melko tuoretta säännöstä henkilöön kohdistuvasta etsinnästä. Henkilöntarkastus on tullilaissa edellytysten osalta jaettu kahteen kategoriaan: sen tutkimiseen, mitä henkilöllä on "vaatteissaan tai mukanaan olevissa tavaroissa" sekä sen tutkimiseen, mitä henkilöllä on "muutoin kuin vaatteissaan yllään".

Näiden kahden henkilöntarkastuksen edellytyksissä on huomattava ero; ensiksi mainitun suorittamiseksi ei ole erityisiä edellytyksiä, kun taas viimeksi mainitun osalta on edellytetty epäilyä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Tästä syystä onkin mielestäni ongelmallista, ettei tarkastuksen suorittamistavasta ole

esitetty säädettäväksi mitään. Myöskään pakkokeinolaissa ei suorittamistapaa ole tarkemmin säädetty, mutta henkilöntarkastusta ei toisaalta ole eritelty edellytysten osalta kuten tullilaissa. Rajavartiolaitoksessa on säädetty rajatarkastusta suorittavan rajavartiomiehen toimivallasta päällysvaatteisiin kohdistetun tarkastuksen suorittamisessa käsin tunnustelemalla tai teknistä laitetta käyttäen.

Sekä 2 momentissa että 3 momentissa tarkoitetun henkilöntarkastuksen suorittamistavasta ei säädetä eikä esitetä säädettäväksi mitään. Tämä on erikoista myös siksi, että 19 §:n mukaisen turvallisuustarkastuksen suorittamistapa on säännelty varsin yksityiskohtaisesti. Keinoista turvallisuustarkastuksen yhteydessä on mainittu koulutetun koiran käyttö. Tosiasiassa koiran käyttö ei ainakaan oleellisilta osin eroa suoritustavaltaan koiran käytöstä tullivalvonnallisesta henkilöntarkastuksesta. Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin onkin oheisessa päätöksessään kiinnittänyt huomiota siihen, ettei hallituksen esityksessä esitetä säänneltäväksi tullivalvonnan henkilöntarkastuksen suorittamistapaa (18 §), kuten koulutetun koiran käyttöä henkilöntarkastuksessa. Hän totesi, että koiran käytöllä on laillisuusvalvontakäytännössä katsottu olevan liittymä perusoikeuksiin.

Käytännössä 3 momentin mukaisessa tarkastuksessa on kysymys riisuttamisesta. Menettely puuttuu merkittävästi yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja jossain määrin vapauteen, joten perusoikeuksiin puuttumisen täsmällisyys ja tarkkarajaisuusvaatimuksen toteutumiseksi olisi tarpeen säätää henkilöntarkastuksen suorittamistavasta.

Kuittaus (64 §)

Kuittausmenettelyä koskevassa pykälässä ei esitetä, että asianosaista olisi kuultava ennen kuittauksen tekemistä. Veronkantolain 30 §:n 2 momentissa säädetään, että jos erityiset syyt vaativat, asianosaiselle on annettava tilaisuus selvityksen esittämiseen ennen kuittaamista.

Vastaava säännös olisi tullilaissa aiheellinen tilanteissa, joissa
kuittauksen edellytysten olemassa olo ei ole riittävän selvää.

Helsinki 9.3.2016

Esittelijäneuvos


Riitta Länsisyrjä