

Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
15.3.2015

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 153/2015 vp** eduskunnalle tullilaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tullilaki, joka korvaisi nykyisen tullilain. Ehdotetulla lailla annettaisiin Euroopan unionin tullikoodeksia koskevaa asetusta täydentävät kansalliset säännökset. Voimassa olevaan tullilakiin verrattuna tullilakiin ehdotetaan kuitenkin tehtäväksi myös useita muita muutoksia.

Esitykseen sisältyy useita valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä näkökohtia. Olen ollut käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen liittyen 4.3.2016 kuultavana eduskunnan perustuslakivaliokunnasta ja tämä lausunto pohjautuu eräin lisäyksiin ja täsmennyksiin perustuslakivaliokunnalle toimittamaani lausuntoon. Keskityn lausunnossani pääasiassa tullilakiin ehdotettuihin seuraamuksiin liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien tarkasteluun mutta jossakin määrin myös tullilakiin ehdotettujen toimivaltuuksien tarkasteluun.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä ja sen tavoitteista

Käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä on useita tavoitteita. Ensimmäinen tavoitteena on toteuttaa tarvittava kansallinen sääntely, jolla sopeutetaan tullilaki yhdenmukaiseksi Euroopan unionin uudistuvan tullikoodeksin (tullikoodeksia koskeva asetusta (EU) N:o 952/2013, sen täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 2447/2015 sekä delegoitu asetusta (EU) N:o 2446/2015) kanssa. Toiseksi esityksen tavoitteena on ottaa huomioon muu EU:n ja kansallisessa lainsäädännössä sekä tullitoiminnassa tapahtunut kehitys (s. 11). Kolmanneksi esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa tulliverotusta ja menettelyä koskevaa sääntelyä muita verolajeja koskevan sääntelyn kanssa ja Tullin toimivaltuuksia koskevia säännöksiä vastaavien poliisia ja Rajavartiolaitosta koskevien

säännösten kanssa (s. 11). Tämä tavoite liittyy siihen, että poliisilain ja rajavartiolain toimivaltuuksia koskeva sääntely on voimassa olevaa tullilakia uudempaa (s. 19). Kysymys on käytännössä eri esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksien epäsymmetriasta ja sen korjaamispyrkimyksestä. Neljänneksi esityksen tavoitteena on ottaa huomioon nykyisen perustuslain lainsäädännölle asettamat vaatimukset (s. 11).

Esityksen tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, ottaen kuitenkin huomioon jäljempänä tarkemmin etenkin toimivaltuuksista esitetty. Ennen muuta tavoite korostaa perus- ja ihmisoikeuksien asemaa tullilainsäädännössä on erityisen kannatettava. Viranomaisten toimivaltuuksien epäsymmetrian poistamiseen liittyvään tavoitteeseen liittyy sen sijaan tiettyjä jäljempänä tarkemmin käsiteltäviä ongelmia. Käytännössä kysymys on myös tullilain kokonaisuudistuksesta, jolla merkittävästi selkiytettäisiin tullilain rakennetta. Tätä on sinänsä pidettävä kannatettavana.

Toimivaltuuksien epäsymmetrisyys eri viranomaisten kesken

Ehdotetussa tullilain 3 ja 4 luvussa säädettäisiin kattavasti Tullin toimivaltuuksista tullitoimenpiteen suorittamiseksi. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, perustuslain kannalta merkityksellisimpiä ovat lainsäädäntömuutokset, joilla annetaan viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia toimivaltuuksia taikka joilla muuten rajoitetaan yksilön oikeuksia tai toimintavapautta (s. 114). Tältä osin on kiinnitettävä huomiota siihen, että esityksessä käytännössä ehdotetaan nykyiseen tullilakiin sisällytettävien toimivaltuuksien siirtämistä ehdotettuun uuteen tullilakiin. Kuten esityksessäkin todetaan, nämä toimivaltuudet on säädetty ennen uuden perustuslain voimaantuloa (s. 114).

Voimassa oleva tullilaki (1466/1994) on sinänsä säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/1994 vp). Perustuslakivaliokunnan tuolloisessa lausunnossa ei kuitenkaan otettu kantaa tullilain sisältämiin toimivaltuuksia koskevaan sääntelyyn. On kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunta katsoi tuolloisen esityksen olevan jossain määrin vajavainen ainakin oikeusturva- ja tietosuojanäkökohtien kannalta. Tämän vuoksi valiokunta edellytti, että tullilainsäädäntöä olisi pikaisesti tarkasteltava edellä mainittujen seikkojen osalta (PeVL 22/1994 vp, s. 2/II; ks. myös VaVM 80/1994 vp, s. 2/II).

Esitykseen sisältyviä Tullin toimivaltuuksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että osa ehdotetuista toimivaltuuksista on sellaisia, jotka sisällytettiin tullilakiin rikostorjunnasta Tullista annetun lain (623/2015) säätämisen yhteydessä. Mainittu laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 49/2014 vp). Tuossa yhteydessä ei kuitenkaan käytännössä arvioitu tullilakiin toteutettuja muutoksia.

Tullilakiin ehdotettua toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä ja etenkin sen laajennuksia voimassa olevaan tullilakiin verrattuna on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arvioitava siitä näkökulmasta, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen Tullille ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyyседellytyksen kanssa (PeVL 2/1996 vp, s. 3/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1–2 ja PeVL 29/2014 vp, s. 2/I). Tämä toisin sanoen tarkoittaa, että viranomaisten toimivaltuuksien epäsymmetria ei yksin ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyttä (PeVL 29/2014 vp, s. 2). Toimivaltuudet on siis aina erikseen perusteltava perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta siten, että ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia (PeVL 29/2014 vp, s. 2/II; ks. myös HaVM 53/2014 vp, s. 3/I).

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa pyritään tarkastelemaan ehdotettuja toimivaltuuksia välttämättömyyedellytyksen ja jossain määrin myös oikeasuhtaisuutta koskevan vaatimuksen näkökulmasta. Melko usein ehdotetun toimivaltuuden välttämättömyyttä kuitenkin perustellaan sillä, että toimivaltuus on välttämätön tullitoimenpiteen suorittamiseksi (esim. ehdotetun tielikenteen ohjaamista koskevan 12 §:n osalta s. 117). Näiltä osin täsmällisemmät sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevat perustelut olisivat olleet suotavia. Esityksessä ehdotettujen toimivaltuuksien valtiosääntöoikeudellista arviointia hankaloittaa myös se, että esityksessä ei erityisen seikkaperäisesti tarkastella, miltä osin ja miten ehdotetut toimivaltuudet merkitsevät muutosta voimassa olevaan lakiin. Ehdotuksen perusteluja olisi tältä osin ollut syytä terävöittää.

Toimivaltuuksien käyttötarkoitus ja tullitoimenpiteen suorittamisen edellytykset

Esityksessä ehdotetaan (ehdotettu 7 §), että tullilain 3 luvussa ehdotettuja toimivaltuuksia voitaisiin käyttää vain, kun niiden käyttäminen on tarpeen tullitoimenpiteen suorittamiseksi. Tältä osin ehdotus käytännössä vastaa voimassa olevan tullilain 14 §:ää, jonka mukaan tullilain toimivaltuuksia voidaan käyttää tullitoimenpiteen suorittamiseksi. Tullitoimenpiteellä tarkoitetaan ehdotetun tullilain 2 §:n 7 kohdan mukaan kaikkia Tullin tehtäviin kuuluvia virkatoimia tullirikosten esitutkintaa ja rajatarkastusta lukuun ottamatta. Käytännössä säännös ilmaisee tarkoitussidonnaisuuden periaatteen tullitoimenpiteiden suorittamisessa.

On erikoista, että esityksessä ei ehdoteta laajemmin säädettäväksi tullitoimenpiteen suorittamisessa mahdollisesti käytettävien toimivaltuuksien käyttämiseen liittyvistä niiden käyttöä rajoittavista periaatteista. On ensinnäkin huomattava, että poliisilain (872/2011) mukaan poliisin toimienpiteiden ja toimivaltuuksien on noudatettava suhteellisuusperiaatetta (poliisilain 3 §) sekä vähimmän haitan periaatetta (poliisilain 4 §) tarkoitussidonnaisuuden periaatteen (poliisilain 5 §) lisäksi, minkä lisäksi toimivaltuuksia käytettäessä on valittava perusteltavista olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (poliisilain 2 §). Myös rajavartiolaitos (578/2005) sisältää säännökset suhteellisuusperiaatteesta (6 §), vähimmän haitan periaatteesta (7 a §) ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta (7 b §). Toiseksi on huomattava, että voimassa olevan tullilain 13 §:n 1 momentin mukaan tullitoimenpide on suoritettava aiheuttamatta suurempaa haittaa tai vahinkoa kuin sen suorittamiseksi voidaan pitää puolustettavana ja tullitoimenpiteiden on oltava perusteltuja suhteessa tehtävän tärkeyteen ja kiireellisyyteen sekä tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Tarkoituksena on ollut, että tullitoimenpiteeseen ryhtymistä koskeva suhteellisuusvaatimus vastaisi poliisilain vastaavaa sääntelyä (HE 204/1998 vp, s. 4/I).

Esityksen perusteluista ei käy ilmi, miksi ehdotettavaan tullilakiin sisältyvä sääntely olisi tältä osin merkittävästi niukempaa kuin voimassa olevaan tullilakiin sisältyvä sääntely sekä poliisilain ja rajavartiolaitoslain vastaava sääntely. Vaikka tiettyjä toimivaltuuksia koskevaan täsmällisempään sääntelyyn sisältyy näiden toimivaltuuksien käytön oikeasuhtaisuutta koskevia edellytyksiä (esimerkiksi turvallisuustarkastusta koskevan ehdotetun 19 §:n 3 momentti), ehdotettua tullilakia olisi välttämättä syytä täsmentää vastaavilla tullitoimenpiteen suorittamista ja toimivaltuuksien käyttämistä koskevilla periaatteilla kuin mitä poliisilain 1 luvussa säädetään.

On syytä korostaa, että jos tarkoituksena on säätää Tullin toimivaltuuksista yhdenmukaisesti poliisilaissa ja rajavartiolaissa säädetyn kanssa eli siis pyrkiä toimivaltuuksien symmetriaan – mitä ei sinänsä itsessään edellä esitetyn mukaisesti voida pitää hyväksyttävänä perusteena toimivaltuuksista säätämiseksi –, näiden toimivaltuuksien käyttöä koskevien yleisten edellytysten tulee myös olla yhdenmukaiset poliisilaissa ja rajavartiolaissa säädettyjen yleisten edellytysten kanssa.

Tämän mukaisesti tullilakiin olisi poliisilakia vastaavasti sisällytettävä säännökset suhteellisuusperiaatteesta, vähimmän haitan periaatteesta sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta.

Yksittäisten ehdotettujen toimivaltuuksien eroavaisuudet suhteessa poliisilakiin

Jos esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa Tullin käytössä olevia toimivaltuuksia poliisilaissa ja rajavartiolaissa säädettyjen vastaavien toimivaltuuksien kanssa, tullilakiin ehdotetut toimivaltuudet eivät saisi olla sisällöllisesti laajempia tai edellytyksiltään erilaisia kuin mitä esimerkiksi poliisilaissa vastaavien toimivaltuuksien osalta säädetään. Tähän liittyen käsillä oleva ehdotus on eräiltä osin ongelmallinen.

Esimerkiksi ehdotetun tullilain 17 §:ssä säädettäisiin henkilöllisyyden selvittämisestä. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan ”Tullimiehellä on oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa”. Poliisilain henkilöllisyyden selvittämistä koskevan 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ”Poliisimiehellä on *yksittäisen tehtävän suorittamiseksi* oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa” (kurs. tässä).

Esityksen perusteluista ei käy ilmi, miksi sanamuoto olennaisilta osin poikkeaa poliisilain vastaavasta säännöksestä. Ehdotettu tullilain 17 §:n 1 momentti on tältä osin arveluttavan avoin, koska se sanamuotonsa mukaisesti antaa tullimiehelle oikeuden missä tahansa tilanteessa saada jokaiselta henkilötietoja. Näin laaja toimivaltuus ei ole hyväksyttävyyssvaatimuksen eikä suhteellisuusvaatimuksen kannalta hyväksyttävissä. Tullilain ehdotettua 17 §:n toimivaltuutta tosin rajaa lain 7 §:ään ehdotettu tarkoitussidonnaisuuden vaatimus, jonka mukaan toimivaltuutta voidaan käyttää vain, kun sen käyttäminen on tarpeen tullitoimenpiteen suorittamiseksi. On kuitenkin huomattava, että myös poliisilain 1 luvun 5 §:ään sisältyy tarkoitussidonnaisuuden periaatetta koskeva säännös, mutta siitä huolimatta poliisilain vastaavaa toimivaltuutta on täsmennetty edellä esitetyllä tavalla. Säännöksen sanamuotoa tulisi täsmentää poliisilain vastaavaa säännöstä vastaavaksi.

Kulkuneuvon pysäyttäminen ja tarkastaminen

Ehdotetun tullilain 13 §:n 1 momentin mukaan tullimiehellä on oikeus pysäyttää ja tarkastaa kulkuneuvo. Tältä osin säännös eroaa poliisilain 2 luvun 11 §:n 1 momentista, jonka mukaan poliisimiehellä on oikeus määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi, siirtää kulkuneuvo tai määrätä se siirrettäväksi, jos se on perusteltua poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Vaikka toimivaltuuden käyttöä rajaa ehdotetun lain 7 §:ssä tarkoitettu tarkoitussidonnaisuuden vaatimus, sen soveltamiskynnys on huomattavasti matalammalla kuin poliisilain vastaavan säännöksen soveltaminen, joka on sidottu toimenpiteen perusteltavuutta koskevaan edellytykseen. Jotta säännös olisi hyväksyttävissä, samanlainen toimenpiteen perusteltavuutta koskeva edellytys tulisi lisätä säännökseen.

Ehdotetun säännöksen 3 momentin mukaan kulkuneuvossa olevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat on oikeus tarkastaa vain Suomen tullialueelle saapumisen tai sieltä poistumisen välittömässä yhteydessä tehtävässä tarkastuksessa sekä ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaisessa tarkastuksessa. Mainittu kotirauhan suojaa huomioiva momentti on sinänsä tarpeellinen ehdotetussa säännöksessä perustuslakivaliokunnan aikaisempi käytäntö huomioon ottaen. Rajavartiolaikiin ehdotettua kulkuneuvojen tarkastamista koskevaa säännöstä arvioidessaan va-

liokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tarkastusvaltuus on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä siltä osin kuin se ulottuu myös asuntovaunuun tai matka-autoon taikka muutoin pitkäaikaisesti asumiseen käytettäviin tiloihin (PeVL 17/1998 vp, s. 4/I).

Perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi voidaan säännöksen 3 momentin nojalla säätää lailla. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa tarkastus voitaisiin toteuttaa tullitoimenpiteen suorittamiseksi. Kysymys ei siis ole perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi toteutettavasta kotirauhan piiriin ulottuvasta toimenpiteestä.

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä mainitunlaisten kulkuneuvojen ja niihin kuuluvien asuntojen on kuitenkin katsottu jäävän kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle (PeVL 8/1994 vp, s. 3–4 ja PeVL 17/1998 vp, s. 4/II), minkä lisäksi on huomioitava, että mainitunlaisten kulkuneuvojen ja niiden asuntojen kaksinaiskäyttö sekä liikkumiseen että asumiseen saat- ta olla valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta huomionarvoinen seikka (PeVL 17/1998 vp, s. 4/II). Rajavartiolaikiin ehdotettua muutosta käsitellessään valiokunta katsoi, että edellä esitettyjen seikkojen vuoksi ehdotetulla säännöksellä ei ollut vaikutusta lakiehdotuksen käsittelyjär- jestykseen (PeVL 18/1998 vp, s. 4/II). Toisaalta perustuslakivaliokunta on ajoneuvojen siirtämi- sestä annetun lain (828/2008) muutosehdotusta (HE 28/2011 vp) käsitellessään katsonut, että eh- dotettu säännös ajoneuvon lukituksen avaamisesta ei muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi, koska ehdotettu säännös sisälsi edellytyksen, jonka mukaan säännöksessä tar- koitettuja toimia ei saa kohdistaa ajoneuvossa oleviin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettä- viin tiloihin (PeVL 8/2011 vp, s. 2/I).

Edellä esitetty tarkoittaa, että ehdotettu tullilain 10 §:n 3 momentti on merkityksellinen perustus- lain 10 §:ssä turvatus kotirauhan kannalta. Käsillä olevaa ehdotusta voidaan kuitenkin arvioida samoin perustein kuin edellä mainittua rajavartiolaikiin ehdotettua vastaavaa toimivaltuutta, jota perustuslakivaliokunta ei pitänyt lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikuttavana. Tästä huo- limatta perustuslakivaliokunta tähdensi, että kotirauhan suojasta johtuvien näkökohtien vuoksi tarkastukset tulee tarkoitetuissa kulkuneuvoissa ja niiden tiloissa toimittaa suurta hienotuntei- suutta noudattaen (PeVL 17/1998 vp, s. 4/II). Vastaavaa tarkastuksessa noudatettavaa erityistä hienotunteisuutta olisi myös nyt käsillä olevan ehdotuksen osalta syytä tähdentää. Lisäksi säänte- lyä saattaisi olla syytä täydentää mahdollisuudella saattaa kotirauhan piiriin ulottuvan toimenpi- teen laillisuus jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi, vastaavasti kuten kotietsinnän osalta on esitutkinta- ja pakkokeinolakia koskevan uudistuksen osalta tehty (PeVL 66/2010 vp, s. 6). Tä- mänlainen mahdollisuus olisi kotirauhan piiriin puuttuvaan toimenpiteeseen liittyvistä oikeus- suojasyistä perusteltua.

Hallinnolliset sanktiot

Ehdotetun tullilain 14 luvussa säädettäisiin seuraamuksista, joihin rikosoikeudellisesti rangaista- van tullirikkomuksen ohella kuuluu tiettyjä hallinnollisia sanktioita. Hallinnollisia sanktioita ar- vioitaessa on otettava huomioon, että rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset on edus- kunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä asiallisesti rinnastettu rikosoikeudellisiin seura- muksiin (PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden pe- rusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 32/2005 vp, s. 2–3, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 9/2012

vp, s. 2/I). Edelleen on huomattava, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 74/2002 vp, s. 5/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 9/2012 vp, s. 2/II). Edelleen perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty tärkeänä, että säännökset täyttävät sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 5–6, PeVL 15/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

Vaikka hallinnollisissa sanktioissa ei ole kysymys rikosoikeudellisista seuraamuksista, myöskään syyksiluettavuutta koskevien vaatimusten tarkastelua ei voida niiden osalta kokonaan sivuuttaa. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään tarkastellut esimerkiksi öljypäästömaksun osalta hallinnollisen maksuseuraamuksen perustumista objektiiviseen tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen sekä käännettyyn todistustaakkaan sekä pitänyt tämänkaltaista sääntelyä lähtökohtaisesti perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua syyttömyysolettaman kannalta ongelmallisena (PeVL 32/2005 vp, s. 3; ks. myös PeVL 57/2010 vp, s. 3–4). Valiokunta on myös pitänyt ankaraan vastuuseen ja käännettyyn todistustaakkaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä syyttömyysolettaman vastaisena ulkomaalaislakiin ehdotetun liikenteenharjoittajalle määrättävän seuraamusmaksun käsittelyn yhteydessä (PeVL 4/2004 vp, s. 7–8; ks. myös LaVL 6/2014 vp, s. 3 tullirikkomusdirektiiviehdotusta koskeneen U-kirjelmän 2/2014 vp osalta).

Ehdotetun tullilain 14 lukuun sisältyy kaksi hallinnollista maksuseuraamusta, lain 90 §:ssä tarkoitettu tullinkorotus sekä lain 91 §:ssä tarkoitettu virhemaksu. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa tarkoitettuihin hallinnollisiin maksuseuraamuksiin ei lähtökohtaisesti liity prosessuaalisia ongelmia, koska tullinkorotusta ja virhemaksua koskevaan päätökseen liittyy ehdotetun tullilain 13 luvussa tarkoitettu oikaisu- ja muutoksenhakumahdollisuus. Tästä huolimatta ehdotettuja hallinnollisia seuraamuksia on tarkasteltava syyksiluettavuuden näkökulmasta. Ehdotetun tullinkorotusta koskevan tullilain 90 §:n 4 kohdassa tahallisuus ja törkeä huolimattomuus mainitaan syyksiluettavuusvaatimuksina, mutta säännöksen 1–3 kohtaan ei sisälly lainkaan syyksiluettavuutta koskevia vaatimuksia. Näin on oletettavaa, että mainittujen kohtien osalta kysymys on niin sanotusta ankarasta vastuusta. Myöskään virhemaksua koskevassa ehdotetun tullilain 91 §:ssä ei syyksiluettavuutta koskevista vaatimuksista säädetä lainkaan.

Jotta sääntely olisi kokonaisuudessaan perustuslain 21 §:ssä turvatun syyttömyysolettaman kannalta hyväksyttävää, se tulisi kokonaisuudessaan muotoilla muuten kuin ankaraan vastuuseen perustuvaksi. Lisäksi on huomattava, että ehdotetun sääntelyn suhde käännettyyn todistustaakkaan ei myöskään vaikuta täysin selvältä. Ehdotetun tullilain 93 § sisältää säännöksen tullinkorotuksen ja virhemaksun määräämisestä. Säännöksen 2 momentti sisältää mahdollisuuden tullinkorotuksen tai virhemaksun määräämättä jättämisestä tietyin edellytyksin. Säännöksen perusteluissa todetaan, että tätä mahdollisuutta voidaan soveltaa, jos ilmoitusvelvollinen esimerkiksi osoittaa, ettäulli-ilmoituksen viivästyminen ei ole johtunut hänen vaikutuspiirissään olevista seikoista tai ettei hän ole syyllistynyt moitittavaan huolimattomuuteen (s. 94). Tämä perustelulausuma vaikuttaisi viittaavan käännettyyn todistustaakkaan. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu hallinnollisia seuraamuksia koskeva sääntely saattaa näin muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua syyttömyysolettaman kannalta ongelmalliseksi.

Edellä jo mainitun mukaisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty tärkeänä, että säännökset täyttävät sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 5–6, PeVL 15/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Tältä osin merkityksellistä on, että tullinkorotuksen vähimmäismäärää ja virhemaksun enimmäis- ja vähimmäismääriä ehdotetaan korotettavaksi. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisin ehdotettu muutos on virhemaksun enimmäismäärän korottaminen 2 500 eurosta 15 000 euroon. Kysymys on prosentuaalisesti

huomattavasta korotuksesta. Esityksen perusteluissa korotusta perustellaan ennen muuta sillä, että nykyinen enimmäismäärä ei kaikissa tapauksissa ole preventioteholtaan riittävä tullisäännösten rikkomiseen toistuvasti syyllistyvien tahojen osalta (s. 92). Asiaa ei kuitenkaan tarkemmin perustella. Jotta oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta huomattava hallinnollisen rahamääräisen seuraamuksen enimmäismäärän korottaminen olisi hyväksyttävissä, sille tulisi olla esitettävissä tarkemmat perustelut.

Edellä esitetyn mukaisesti vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (PeVL 74/2002 vp, s. 5/I, PeVL 57/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 9/2012 vp, s. 2/II). Ehdotetun tullilain hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely on tietyiltä osin ongelmallista sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta. Tältä osin etenkin virhemaksua koskevan ehdotetun tullilain 91 §:n 4 kohta on varsin ongelmallinen, koska sen mukaan virhemaksua voidaan määrätä unionin tullilainsäädännössä taikka tullilaissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa tai näihin päätöksiin perustuvassa tullin päätöksessä tai määräyksessä tarkoitetun velvollisuuden laiminlyönnistä. Kohdassa ei millään tavalla yksilöidä, minkälainen laiminlyönti on sanktioitu, ja se on avoimuudeltaan käytännössä ongelmallisena pidettyihin blankorangaistussäännöksiin rinnastettava. Kohtaa on näin pidettävä tarkkuuden yleisen vaatimuksen vastaisena ja sitä olisi välttämättä täsmennettävä.

Tullirikkomus

Esityksessä ehdotetaan, että uudistettavaan tullilakiin sisällytettäisiin käytännössä voimassa olevaa tullilakia vastaava tullirikkomusta koskeva säännös. Voimassa olevan tullilain 42 §:n 3 momentin mukaa 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 sakkoon. Ehdotetun uudistettavan tullilain 94 §:n 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 sakkoon.

Perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisältö on perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutunut seuraavaksi: kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaista-va riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.¹ Valiokunnan muotoilu korostaa laillisuusperiaatteen tausta-arvoja, ennen muuta ennakoitavuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä periaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa.²

¹ Esim. PeVL 10/2000 vp, s. 2/I, PeVL 22/2001 vp, s. 3/I, PeVL 29/2001 vp, s. 3/II, PeVL 41/2001 vp, s. 2/II, PeVL 26/2002 vp, s. 2/I, PeVL 40/2002 vp, s. 7/I, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2004 vp, s. 3/II, PeVL 7/2005 vp, s. 3/I, PeVL 17/2006 vp, s. 3/I, PeVL 18/2007 vp, s. 5/II, PeVL 12/2010 vp, s. 3/I, PeVL 33/2010 vp, s. 2–3, PeVL 68/2010 vp, s. 4/I, PeVL 11/2011 vp, s. 1, PeVL 61/2012 vp, s. 3–4, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 6/2014 vp, s. 2/I, PeVL 26/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II.

² EIT:n käytännöstä ennen muuta *Kokkinakis v. Kreikka*, tuomio 25.5.1993, 52 kohta ja *Cantoni v. Ranska*, tuomio 11.11.1996, 29 kohta. EU-tuomioistuimen käytännöstä ks. esim. yhdistetyt asiat C-74/95 ja C-129/95, *rikosoikeudenkäynti X:ää vastaan*, Kok. 1996, s. I-6609, 25 kohta, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Kok. 2007, s. I-3633, 49 ja 50 kohta, C-546/09, *Aurubis Bulgaria*, Kok. 2011, s. I-2531, 41 ja 42 kohta ja C-405/10, *Özlem Garenfeld*, Kok. 2011, s. I-11035, 48 kohta.

Laillisuusperiaate näin edellyttää, että rikossäännökset on muotoiltava riittävällä täsmällisyydellä, jotta niiden soveltaminen olisi ennustettavaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään pitänyt niin sanottuja avoimia rangaistussäännöksiä (ns. blankorangaistussäännöksiä) ongelmallisina rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, koska ne eivät täytä ennakoitavuutta koskevaa vaatimusta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I; ks. myös LaVL 5/1994 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunta onkin käytännössään asettanut edellytyksiä tällaisen avoimen rangaistussääntelyn käytölle, jotta se olisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten vuoksi hyväksyttävää. Edellytyksenä on, että 1) niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, 2) rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja 3) nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä 4) kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I).

Tullirikkomusta koskevan säännöksen arvioinnissa on otettava huomioon, että eduskunnan lakivaliokunta totesi rikostorjuntaa Tullissa koskevan ehdotuksen (HE 174/2014 vp) käsittelyn yhteydessä, että tullirikkomusta koskeva säännös on ongelmallisena pidettävä blankorangaistussäännös (LaVL 18/2014 vp, s. 10). Myös eduskunnan hallintovaliokunta kiinnitti asiaan huomiota mainittua esitystä koskevassa mietinnössään (HaVM 53/2014 vp, s. 15/I).

Ehdotettu tullirikkomusta koskeva säännös on varsin ongelmallinen perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuna rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Ensinnäkin säännöstä voidaan pitää avoimena rangaistussäännöksenä, jota on arvioitava edellä esitettyjen perustuslakivaliokunnan tällaisille rangaistussäännöksille asetettujen vähimmäisvaatimusten näkökulmasta. Lisäksi säännös on muutenkin ongelmallinen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta, koska se sisältää hyvin epätasällisia ilmauksia, joiden perusteella ei voida ennakoida, mitkä teot tai laiminlyönnit ovat rangaistavia.

Säännöksessä ei ensinnäkään millään tavalla määritellä, mitä tullilainsäädännön mukaisten velvollisuuksien rikkomisella tarkoitetaan. Säännöksessä ei tältä osin viitata tullilakiin vaan tullilainsäädäntöön kokonaisuudessaan tätä kuitenkaan tarkemmin määrittelemättä. Tullilainsäädäntöä koskeva määritelmä tosin sisältyy rikoslain 46 luvun 14 §:ään, jota ehdotetaan käsillä olevassa ehdotuksessa muutettavaksi vastaamaan EU:n uudistettua tullikoodeksia. Ehdotettuna rikoslain 46 luvun 14 §:n mukaan tullilainsäädännöllä tarkoitetaan unionin tullikoodeksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 952/2013 5 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa tarkoitettua lainsäädäntöä. EU:n tullikoodeksin mainitun kohdan mukaan tullilainsäädännöllä tarkoitetaan kaikista seuraavista koostuvaa lainsäädäntöä: a) koodeksi ja sen täydentämiseksi tai täytäntöön panemiseksi unionin tasolla tai tarvittaessa kansallisella tasolla annetut säännökset; b) yhteinen tullitariffi; c) unionin tullittomuusjärjestelmän luomisesta annettu lainsäädäntö; d) tullimääräyksiä sisältävät kansainväliset sopimukset siltä osin kuin niitä sovelletaan unionissa.

Tätä ei kuitenkaan mainita ehdotetussa tullilaissa, joten varmuutta ei ole siitä, tarkoitetaanko tullilainsäädännön käsitteellä tullirikkomusta koskevassa säännöksessä samaa. Joka tapauksessa selvää on, että tullilainsäädännön käsitteen sisältö jää tullirikkomusta koskevassa säännöksessä täysin avoimeksi, mitä on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta pidettävä hyvin ongelmallisena. Jos käsitteellä tarkoitetaan samaa kuin ehdotetussa rikoslain 46 luvun 14 §:ssä, käsitteen sisältö on hyvin vaikeasti selvitettävissä, mikä on myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallista. Tältä osin ehdotettu tullirikkomusta koskeva säännös on selkeästi ristiriidassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sisältämän täsmällisyysvaatimuksen kanssa. Säännöstä on tältä osin näin välttämättä täsmennettävä, jotta se olisi rikosoikeudellisen

laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta hyväksyttävissä. Lisäksi on huomattava, että jos tullilainsäädännöllä tarkoitettaisiin samaa kuin rikoslain 46 luvun 14 §:ssä, rangaistavan käyttäytymisen ala muodostuisi kohtuuttoman laajaksi ja ennakoitavuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi.

Toiseksi tullirikkomusta koskevassa säännöksessä ei millään tavalla yksilöidä, mitä säännöksessä tarkoitettulla ilmoitus- tai muun velvollisuuden rikkomisella tarkoitetaan. Säännös ei myöskään tältä osin täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Esityksen perusteluissa tältä osin todetaan, että ”säännös koskisi edelleen kaikkien tullilainsäädännön muokautuvien velvollisuuksien rikkomista” (s. 95). Esityksen perusteluissa mainitaan tiettyjä esimerkkejä siitä, mitkä ovat tyypillisiä säännöksessä mainittuja rikkomuksia (s. 95). Näillä esityksen perusteluissa mainituilla esimerkeillä ei kuitenkaan ole mitään merkitystä sääntelyn ennustettavuuden näkökulmasta. Erityisen ongelmallista on, että ehdotettu säännös sisältää hyvin avoimen tekoapatusmerkin, koska rangaistavaa olisi ilmoitusvelvollisuuden rikkomisen ohella minkä tahansa muun tullilainsäädännön sisältämän velvollisuuden rikkominen. Tältä osin voidaan todeta, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan avoimia tekoapatusmerkkejä on lähtökohtaisesti pidettävä laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (PeVL 48/2002 vp, s. 3/II, PeVL 16/2013 vp, s. 4/I ja PeVL 6/2014 vp, s. 4/I). Säännöstä on näin arvioitava eduskunnan perustuslakivaliokunnan muotoilemien blankorangaistussäännöksiä koskevien vähimmäisvaatimusten näkökulmasta siten, että siihen tulisi sisällyttää jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I).

Lisäksi ehdotettua tullirikkomusta koskevaa säännöstä on arvioitava sen sisältämän syyksiluettavuusvaatimuksen kannalta. Säännöksen mukaan rangaistavaa olisi sekä tahallisesti että törkeästi huolimattomuudesta tehty tullilainsäädännön mukaisen ilmoitus- tai muun velvollisuuden rikkominen. Rikosoikeudellisessa sääntelyssä lähtökohta on, että teko on rangaistava vain tahallisuudella (rikoslain 3 luvun 5 §; ks. myös HE 44/2002 vp, s. 69). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että säännöksen syyksiluettavuusvaatimuksen laajentaminen on merkityksellistä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 56/2014 vp, s. 3–4).

Edellä esitetyn perusteella olisi ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta nähdäkseni syytä arvioida, onko tullirikkomusta koskevan säännöksen syyksiluettavuutta koskevaan vaatimukseen syytä sisällyttää törkeä huolimattomuus syyksiluettavuuden edellytyksenä ottaen erityisesti huomioon, että säännöksen kattama rangaistavan käyttäytymisen ala on erittäin laaja ja vaikeasti hahmotettavissa. Jos tullirikkomusta koskeva säännös ylipäänsä katsotaan välttämättömäksi ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta hyväksyttäväksi, myös sääntelyn syyksiluettavuusvaatimusta olisi sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta syytä täsmentää vain tahallisuutta koskevan käyttäytymisen kattavaksi.

Tullirikoksen määritelmä

Ehdotetun tullilain määritelmiä koskevan 2 §:n 8 kohdassa säädettäisiin tullirikoksen määritelmästä. Ehdotus vastaa asiallisesti rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 §:n 1 kohdassa säädettyä määritelmää. Ehdotetun tullilain 2 §:n 8 kohdan mukaan tullirikoksella tarkoitettaisiin

- a) rikosta, jolla rikotaan sellaista tämän lain tai muun lain säännöstä, jonka noudattamisen valvonta tai täytäntöönpano on Tullin tehtävänä;
- b) tullimieheen kohdistuvaa rikoslain (39/1889) 16 luvun 3 §:ssä tarkoitettua haitantekoa virkamiehelle sekä 4 b §:ssä tarkoitettua niskoittelua tullimestä vastaan;
- c) rikoslain 46 luvun 6 ja 6 a §:ssä tarkoitettua laitonta tuontitavaraan ryhtymistä;

d) sellaista rikosta, johon sisältyy omaisuuden maahantuontia, maastavientiä tai Suomen kautta kuljettamista

Vaikka ehdotus tältä osin perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön, se on ongelmallinen sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta. Vaikka tullirikoksen määritelmä on keskeisempi rikostorjunnasta Tullissa annetun lain soveltamisalan kannalta, määritelmällä on keskeinen merkitys myös tullilain näkökulmasta. Useat tullilaissa määritellyt toimivaltuudet tulevat sovellettavaksi tullirikostorjuntatehtävissä, jolloin tullirikoksen käsitteellä on keskeinen merkitys näiden toimivaltuuksien käytön kannalta. Esimerkiksi ehdotetun tullilain 22 §:ssä tarkoitettu voimakeinojen käyttö tulee sovellettavaksi tullirikostorjunta- ja tullivalvontatehtävissä työskentelevän tullimiehen virkatehtävissä, mikä tarkoittaa, että tullirikoksen käsite keskeisesti rajaa mainitun toimivaltuuden soveltamisalaa.

Määritelmän keskeisen merkityksen vuoksi on hyvin ongelmallista, että tullirikoksen määritelmä on monelta osin hyvin epätasällinen eikä riittävän tarkkarajaisella ja ennustettavalla tavalla rajaa ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa. Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua lakiin. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja täsmällisiä, minkä lisäksi niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I.) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen osalta korostettu, että sääntelyn perusteella on oltava mahdollista ennakoita, milloin esimerkiksi jokin taho on oikeutettu johonkin tai milloin jokin menettely voidaan aloittaa (esim. PeVL 58/2010 vp, s. 5/I).

Edellä esitetyn perusteella on selvää, että tullirikoksen määritelmä ei ehdotetussa laissa tai voimassa olevassa rikostorjuntaa Tullissa koskevassa laissa ole riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen määritelmän keskeisesti määrittäessä viranomaisen toimivaltaa sekä rajatessa yksilön perusoikeuksien kannalta keskeisten toimivaltuuksien sekä rikostorjuntaa Tullissa koskevassa laissa myös salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä. Vaikka tullirikosta koskevan määritelmän ei ole tarkoitus olla sellaisenaan sovellettava rikossäännös (HaVM 53/2014 vp, s. 3/II), erityisen ongelmallisia tullirikoksen määritelmään kuuluvia osatekijöitä ovat ehdotetun lain 2 §:n 8 kohdan a ja d alakohdat, jotka jättävät tullirikoksen määritelmän hyvin avoimeksi. Ehdotettua sääntelyä olisi tältä osin välttämättä täsmennettävä. Tarkoituksenmukaisin sekä tarkkarajaisin ja täsmällisin vaihtoehto olisi nimenomaisesti luetella ne rikokset, jotka voivat tulla kysymykseen tullirikoksina.

Helsingissä 15.3.2016

Sakari Melander
 Rikosoikeuden apulaisprofessori
 Oikeustieteellinen tiedekunta
 Helsingin yliopisto
 puh.: 02941 21781, 050 5644229
 sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi