

Olli Mäenpää
15.3.2016

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys tullilaki ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 153/2015 vp)

Tullilaki ja tullikoodeksi

Voimassa oleva tullilaki (1466/1994) tuli voimaan vuoden 1995 alusta, kun Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi. Tullin tehtävät ja toimivalta määräytyvät perusteiltaan EU-lainsäädännön mukaan. Tältä osin on kiinnitettävä huomiota myös EU:n 1.5.2016 voimaan tulevaa tullikoodeksiin (asetus 952/2013/EU) ja sen täytäntöönpanoa koskeviin asetuksiin. Esityksessä on otettu asianmukaisesti huomioon EU:n tullilainsäädännön muutokset, jotka edelleen mahdollistavat tullimenettelyn ja tullia koskevan viranomaisten toimivallan jakamisen verraten pitkälle ulottuvan määrittelyn kansallisella lainsäädännöllä.

Lisäksi EU-lainsäädännön puitteissa ja sen toteuttamiseksi myös kansallisella tullilainsäädännöllä voidaan ja pitää edelleen säännellä tullin toimivaltuuksia ja menettelyä. Hallituksen esityksen mukaan Tullin toimivaltuuksia säänneltäisiin nykyistä täsmällisemmin ja myös kattavammin lain tasoisin säännöksin. Tällä tavoin Tullin toimivallan määrittelyssä otettaisiin paremmin huomioon myös perustuslain viranomaisen toimivallan määrittelyn täsmällisyydelle ja laintasoisuudelle asettamat vaatimukset. Tätä lähtökohtaa voidaan pitää hyvin perusteltuna.

Tullin toimivaltuudet

Tullilla olisi edelleen verraten laajat valvonta- ja tarkastustoimivaltuudet ja toimivalta myös voimakeinojen käyttöön laissa määritellyin edellytyksin. Vaikka Tullin toimivaltuudet eivät ole rinnastettavissa poliisin toimivaltuuksiin, myös olennaisia yhtäläisyyksiä voidaan havaita. Esityksen perustelujen mukaan sääntelyä on yhdenmukaistettu poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien kanssa. Tämän vuoksi on paikallaan arvioida, olisiko myös toimivaltuuksien käytön yleisiä perusteita ja rajoituksia aiheellista määritellä enemmän poliisin valtuuksia vastaavalla tavalla ja ehdotettua symmetrisemmin (vrt. Tullin rikos- torjuntatoimivaltuuksien osalta HaVM 53/2014 vp).

Poliisilain 1 luvussa on useita yleisiä säännöksiä, jotka määrittelevät poliisin toimivallan käytön puitteita. Luvussa edellytetään poliisin toiminnassa noudattavaksi muun muassa suhteellisuusperiaatetta sekä vähemmän haitan ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, minkä lisäksi edellytetään myös perusoi-

keuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamista ja turvaamista. Etenkin tullimiehen toteuttaessa tullilakiehdotuksen 3. luvussa säädettyjä tullitoimenpiteitä ja käyttäessä 4. luvussa määriteltyjä voimankäyttövaltuuksia, toiminta rinnastuu pitkälti vastaavanlaiseen poliisin toimintaan. Vastaavan sisältöinen sääntely sisältyy myös rajavartiolaitain 2. lukuun.

Esitetyt seikat puoltaisivat vastaavanlaisen sääntelyn lisäämistä myös tullilakiin. Toisaalta Tullin toiminta eroaa poliisin ja rajavartiolaitoksen toiminnasta, jossa tosiasiallisen toiminnan ja voimankäytön mahdollisuudella on keskeinen merkitys. Sen sijaan Tullin toiminta on luonteeltaan selkeästi siviiliviranomaisen toimintaa ja julkisoikeudellisen tullivelvollisuuden toimeenpanoa, jossa voimankäyttö on poikkeuksellista. Kaikkein Tullin toimintaan sovelletaan hallintolakia, jonka 6 § nimenomaisesti edellyttää muun muassa poliisilain 1. luvussa mainittujen periaatteiden noudattamista. Hallintolain 6 § velvoittaa lisäksi noudattamaan puolueettomuus- ja luottamuksensuojaperiaatteita, joita ei mainita poliisilaissa. Velvollisuudesta perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja turvaamiseen säädetään perustuslain 22 §:ssä.

Erityistä Tullin toimivaltuuksien käytön yleisten perusteiden ja rajoitteiden sääntelyä ei näin ollen voitane pitää perusteltuna ja välttämättömänä sisällyttää säädettyyn tullilakiin. Tullin henkilöstön ohjeistuksessa ja koulutuksessa näillä näkökohdilla tulisi kuitenkin olla keskeinen asema. Mikäli päädytään arvioon, jossa korostettaisiin yhtäläisyyksiä poliisin ja rajavartiolaitoksen toimintaan, tällaiselle yhtenäistävälle sääntelylle voisi olla perusteita.

Kuittaus

Tullilakiehdotuksen 64-66 §:ään sisältyisivät kuittausta määrittelevät säännökset, jotka puuttuvat voimassa olevasta tullilaista. Laintasoista sääntelyä voidaan pitää välttämättömänä, sillä kysymys on julkisoikeudelliseen saatavaan kohdistuvasta kuittauksesta, jolla on välitön vaikutus yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kuittausta sinänsä voidaan pitää joustavana menettelynä, josta voidaan säätää kansallisessa lainsäädännössä, vaikka EU-lainsäädäntö ei määrittele kuittausta.

Ehdotuksesta puuttuu kuitenkin sääntely, joka määritteli Tullin toimivallan toteuttaa kuittaus. Sen sijaan laissa (65 §) määriteltäisiin ainoastaan kuittauksen esteet. Yksipuolinen kuittausratkaisu olisi siten Tullin miltei vapaassa harkinnassa, mitä ei voitane pitää hyväksyttävänä eikä hallinnon lainalaisuusvaatimuksen mukaisena. Tullin kuittaustoimivallan olisi siksi aiheellista määritellä laissa.

Myös kuittausmenettelyä koskeva sääntely olisi lakiehdotuksen mukaan hyvin niukka. Kuittaus toteutettaisiin siten, että Tulli ilmoittaa toteutetusta kuittauksesta velalliselle ja ilmoitukseen liitetään muutoksenhakuosoitus. Ehdotetunlainen kuittausmenettely näyttäisi perustuvan hyvän hallinnon kannalta ongelmalliseen hallintoalamais-asetelmaan, jossa viranomainen jälkikäteen yksipuolisesti ilmoittaa tehneensä alamaista koskevan lopullisen ratkaisun, joka määrittelee maksuvelvollisuuksia.

Mikäli kuittauksen toimittamisesta ainoastaan ilmoitettaisiin ehdotetulla tavalla jälkeinpäin, kuittauksen kohteena olevalla tulliverovelvollisella ei ilmeisesti olisi lainkaan oikeutta tulla kuulluksi tai oikeutta saada perusteltu päätös. Nämä oikeudet on turvattu erikseen perustuslain 21 §:ssä, ja ne kuuluvat myös perusoikeuskirjan 41 artiklan määrittelemään hyvään hallintoon. Kuittauksen koskevaa sääntelyä olisi mainituista syistä aiheellista täsmentää esimerkiksi viittaamalla laissa hallintolain mukaiseen päätöksentekomenettelyyn. Mahdollisesti kuittausmenettelystä olisi lisättävissä tarkemmat säännökset tullilakiin.

Tullin muutoksenhakuoikeus

Muutoksenhakuoikeus Tullin päätöksiin on tullilakiehdotuksen 83-85 §:n mukaan Tullin tulliasiamiehellä, joka voi vaatia oikaisua Tullin päätökseen ja valittaa Tullin päätöksestä. Vastaava sääntely sisältyy myös voimassa olevaan tullilakiin, ja se on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 55/2014 vp). Tosin perustuslakivaliokunta ei arvioinut viranomaisen valitusoikeuteen liittyvää problematiikkaa erikseen.

Viranomaisen oikeus hakea muutosta omiin päätöksiinsä on poikkeuksellinen menettely. Jos viranomaisen voi aina heti päätöksen tehtyään riitauttaa päätöksensä hakemalla siihen muutosta, menettely on omiaan heikentämään asian käsittelyn asianmukaisuutta, oikeusvarmuutta ja luottamuksensuojaa. Viranomaisen rajoitukseton muutoksenhakuoikeus voi myös pitkittää hallintoasioiden käsittelyaikoja vahvistaa byrokraattisia piirteitä. Täydentävästi voidaan todeta, että tullikoodeksi edellyttää ainoastaan henkilölle kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta.

Toisaalta Tullin muutoksenhakuoikeus perustuu pitkään ja vakiintuneeseen käytäntöön, jossa ei tiettävästi ole havaittu olennaisia epäkohtia. Muutoksenhakuoikeudella on muun muassa tulliverotusta koskevan lainsäädännön monimutkaisuus ja tullivelkasuhteen erityispiirteet huomioon ottaen aiheellisia perusteita. 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.