

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tullilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Tullilakiin ehdotetaan tehtäviksi muutamia yksittäisiä muutoksia. Kulkuneuvon päällikön tai kuljettajan valvontavastuuta tullitiellä liikuttaessa sekä kulkuneuvoa purettaessa tai lastattaessa ehdotetaan täsmennettäväksi. Tavarankuljetus tullialueen kautta ehdotetaan sallittavaksi, jollei lupaviranomainen nimenomaisesti määrää toisin. Vapaa-alueen perustamisluvan antaminen ehdotetaan siirrettäväksi

valtioneuvovalta valtiovarainministeriölle. Huolitsijan tai muun asiamiehen vastuuta tullin suorittamisesta ehdotetaan lievennettäväksi. Vankeuden käyttömahdollisuus pakkokeinona ehdotetaan poistettavaksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on lain hyväksynyt.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja ehdotetut muutokset

1.1. Yleistä

Tullilailla (573/78) säännellään tullitoiminnan, lähinnä tullivalvonnan ja -verotuksen, yleiset puitteet. Sen säännökset ulottuvat sen vuoksi usealle ulkomaankaupan ja -liikenteen osa-alueelle. Ne koskevat muun muassa kulkuneuvojen ja tavarankuljetusreittejä, kulun valvontaa ja niihin liittyviä velvollisuuksia, tavarankuljetusvelvollisuutta ja varastointia, tullin suorittamista ja suoritusvelvollisuutta sekä velvoitteiden tehosteiksi tarvittavia pakkokeinoja. Toimintaympäristössä samoin kuin tullitoimessa itsessäänkin tapahtuva kehitys ja muutokset sekä sääntelyssä esiintyneet puutteet aiheuttavat muutostarpeita myös näihin säännöksiin.

Nyt annettava tullilain muutosesitys koostuu muuttamista erillisistä edellä mainittujen tekijöiden vaatimista korjauksista.

1.2. Kulkuneuvon päällikön velvollisuuksien täsmäntäminen (9 §)

Tullilain 9 §:n 1 momentissa säädetään kulkuneuvon päällikön tai kuljettajan velvollisuus

ilmoittaa kulkuneuvo tulliselvitettäväksi (*kulkuneuvoilmoitus*) ja 3 momentissa tulliselvityksessä annettavista tiedoista ja asiakirjoista. Kun nämä määräykset liittyvät kiinteästi toisiinsa, nykyinen 3 momentti ehdotetaan liitettäväksi 1 momenttiin. Tullivarmuus, muun muassa salakuljetuksen ehkäiseminen ja valtion verointressin turvaaminen, edellyttää kulkuneuvon tulliselvittämistä mahdollisimman nopeasti. Tästä syystä ehdotetaan, että kulkuneuvon ilmoittamisvelvollisuus olisi täytettävä viivytyksettä.

Mainittua tullivarmuutta silmällä pitäen ulkomaanliikenne on lain 3 §:n mukaan sallittu vain asetuksella säädettyjä tulliteitä ja yleisiä liikennepaikkoja käyttäen. Samasta syystä tullilasetuksen (574/78) 7 §:ssä säädetään, ettei kulkuneuvon purkausta tai lastausta saa aloittaa ilman tulliviranomaisen lupaa. Näiden rajoitusten tehostamiseksi ehdotetaan tullilain 9 §:n 3 momentissa säädettyä kulkuneuvon päällikölle tai kuljettajalle velvollisuus valvoa niiden noudattamista.

Tullilainsäädännössä ei nykyisin ole rajoitettu kulkuneuvosta poistumista tai siihen menemistä. Tavarankuljetuksen liikuttamisen ehkäisemiseksi tällaisen kulun tehokas valvominen on kuitenkin välttämätöntä. Erityisesti matkusta-

jaliikenteen kasvun vuoksi tullivalvonnan voimavaroja ei voida sitoa siihen rajattomasti, vaan varsinkin epäsäännöllisessä huvivene- ja pienlentokonealiikenteessä sekä sellaisilla liikenneaikoilla, joilla ei ole pysyvää tullivalvontahenkilöstöä, tulliviranomaisen tulisi voida jollakin tavoin rajoittaa liikkumista kulkuneuvoista, joissa on tulliselvittämätöntä tavaraa. Sen vuoksi ehdotetaan tullilain 9 §:n 3 momentissa säädettyä kulkuneuvon päällikön tai kuljettajan velvollisuudesta valvoa myös tulliviranomaisen antaman liikkumisluvan noudattamista. Lupaharkinta rajoittuisi luonnollisesti vain tullivalvonnallisiin tarpeisiin. Suostusmenettelyn tulisi olla joustavaa ja siinä tulisi ottaa huomioon paikalliset ja muut olosuhteet. Esimerkiksi säännöllisessä matkustajaliikenteessä suostumus olisi jatkuva tai luonteeltaan konkludenttinen. Mainittakoon, että ulkomaalaisasetuksen (449/91) 21 §:n mukaan aluksen päälliköllä on vastaava velvollisuus valvoa, ettei aluksesta pääse maahan henkilö, jolla ei ole siihen oikeutta.

1.3. Tavarankauttakuljetuksen salliminen (11 §)

Voimassaolevan säännöksen mukaan tavarankuljettaminen tullialueen kautta on pääsääntöisesti kielletty, jos sen tuonti tai vienti on kielletty, jollei toisin säädetä tai jollei lupaviranomainen ole antanut erikseen lupaa kauttakuljetukseen. Tullilain alkuperäisen säännöksen mukaan tällaisen tavarankauttakuljetus saattoi tapahtua tullihallituksen asettamien ehtojen tuontikieltojen ja -rajotusten lisääntyessä tullilaitos ei enää katsonut olevansa oikea viranomainen arvioimaan kauttakulun sallittavuutta, ja vuoden 1988 alusta säännös muutettiin (1165/87) nykyiseen muotoonsa. Kun eri hallinnonaloille kuuluviin tuontikieltoja ja -rajotuksia koskeviin säädöksiin ei kuitenkaan ole saatu säädetyksi kauttakuljetuksen sallivia muutoksia tai ei ole annettu asiasta tavarakohtaisia etukäteismääräyksiä tullilaitoksen sovellettaviksi, kyseisten tavaroiden kauttakuljetus on vaikeutunut kohtuuttomasti.

Yleensä Suomella ei ole intressiä vaikeuttaa ulkomaisten välistä tavaraliikennettä, ja kansalliset vienti- ja tuontirajotukset on tarkoitettu suojaamaan vain maan omia etuja. Poikkeuksina edellä esitetystä ovat esimerkiksi huumausaineiden kaupan kieltäminen kansainvälisen yleissopimuksen nojalla yleismaailmallisesti va-

hingollisiksi katsottujen aineiden leviämisen estämiseksi sekä tapaukset, joissa kauttakuljetus sinänsä voisi aiheuttaa vahinkoa tai vahingonvaaraa kauttakuljetusmaalle.

Edellä mainituilla perusteilla ehdotetaan kauttakuljetusta koskeva säännös muutettavaksi siten, että jollei toisin nimenomaisesti säädetä, tavarankauttakuljetus on sallittu. Kuitenkin viranomainen, jolla on oikeus vienti- tai tuontiluvan antamiseen, voisi tarvittaessa kieltää kauttakuljetuksen. Tarkoitus on, että lupaviranomaiset antaisivat kieltopäätökset etukäteen eikä vasta sitten, kun rajoituksenalaisia tavaroita tulee kauttakuljetusta varten tullialueelle.

1.4. Lupa vapaa-alueen perustamiseen (23 §)

Vapaa-alue on tullilain 20 §:n mukaan muusta tullialueesta yleistä tarvetta varten erotettu alue, jossa tavarankatsotaan olevan erään tullilaisissa säädetyin rajoituksin tullioikeudellisesti tullialueen ulkopuolella. Se on joko vapaasatama tai vapaavarasto. Vapaa-alue eroaa 24 ja 25 §:ssä määritellyistä tullivarastoista pääasiassa siinä, että säilytysaikaa ei ole rajoitettu ja että tavaraa voidaan vapaa-alueella käsitellä jossain määrin enemmän.

Lain 23 §:n 1 momentin mukaan vapaa-alue saadaan perustaa, milloin harkitaan olevan yleistä tarvetta tullaamattoman tavarankansaintiin ja käsittelyyn. Luvan antaa 2 momentin mukaan valtioneuvosto, joka myös vahvistaa varastotoiminnassa noudatettavat ehdot. Tullivaraston perustamisluvan antaminen on siirretty vuoden 1988 alusta tullihallitukselta piiritullikamarien toimivaltaan. Valtioneuvostolta on sen työtaakan helpottamiseksi siirretty ja pyritään edelleen siirtämään ministeriöille eräitä rutiininomaisia tehtäviä, erityisesti yksittäispäätöksiä. Näin ollen ehdotetaan, että myös toimivalta vapaa-alueen perustamisluvan antamiseen sekä lupaehtoien vahvistamiseen siirretään valtioneuvostolta valtiovaraministeriölle.

1.5. Asiamiehen vastuu tullin suorittamisesta (44 §)

Tullilainsäädännössä ei ole määritelty verovelvollisuutta. Tullilain 44 §:n 1 momentin mukaan tullin suorittamisesta vastaa tavarankansaintija. Tavarankansaintijalla tarkoitetaan 8 §:n f kohdan mukaan sitä, jolla maahantuojana,

maastaviejänä tai muutoin on oikeus hallita tavaraa tai määrätä siitä. Vastuu on näin ollen määritelty huomattavan laajaksi. Silti sama vastuu on säädetty lisäksi muun muassa huolitsijalle. Huolitsijan tai muunkin tulliselvityksestä huolehtineen vastuuta on sittemmin rajoitettu siten, ettei tämä ole tullin suorittamisesta vastuussa, jos hän ei ole vaikuttanut eikä ole voinut vaikuttaa tullauksen virheellisyyteen tai viivästyksen ja asiasta esitetään luotettava selvitys.

Mainittu huolitsijan tai muun tulliselvittäjän vastuu on käytännössä rinnastettu veronsaajaan nähden omavelkaiseen takaukseen silloinkin, kun tulliselvityksessä on ilmoitettu asiakkaaksi ja maksuvelvolliseksi tavaranhaltija ja annettu tullilaitokselle myös viimeksimainitun asiakasnumero. Tulkinta on näissä tapauksissa johtanut toistuvasti kohtuuttomuuksiin, sillä huolitsija ei ole tällöin voinut seurata asiakkaansa maksusuorituksia. Säännös ehdotetaan saatettavaksi sopusointuun tavanomaisen asiamiehen vastuuperiaatteen kanssa. Huolitsijan ohella puhuttaisiinkin yleisesti muusta asiamiehestä. Nämä vapautuisivat vastuusta, jos tavara olisi luovutettu tullivalvonnasta tavaranhaltijan (päämiehen) asiakasnumeroa käyttäen ja tulliselvitys olisi myös saatettu loppuun viimeksimainitun nimissä osoittamalla tullilasku tämän maksettavaksi. Näin asiamies voisi jo ennalta turvata asemansa suhteessa päämiehen kanssa tullivelkaan. Vaatimus selvitysvelvollisuudesta vastuusta vapautumisen ehtona silloin, kun vedotaan tuottamuksen puuttumiseen, ehdotetaan poistettavaksi, sillä näyttövelvollisuus asiassa on tällaisessa tapauksessa muutenkin perusteeseen vetoavalla osapuolella.

1.6. Vangitseminen hallinnollisena pakkokeinona (70 §)

Tullihallitus voi tullilain 70 §:n mukaan pakottaa eräistä velvoitteista kieltäytyvän täyttämään ne paitsi uhkasakolla myös vankeudella. Suomi on vuonna 1990 liittynyt Euroopan neuvoston piirissä tehtyyn yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18—19/90). Mainitun tullilain säännöksen on katsottu olevan ristiriidassa yleissopimuksen 5 artiklan 4 kappaleen kanssa, jonka mukaan sillä, jolta on riistetty vapaus, tulee olla oikeus saattaa vapaudenriiston laillisuus kiireesti tuomioistuimen tutkittavaksi.

Tullihallitus ei ole koskaan käyttänyt tätä vangitsemisoikeutta, joten muutenkin tarpeettomana se ehdotetaan poistettavaksi. Samalla ehdotetaan säännöksen sanamuotoa täsmennettäväksi siten, että sakon uhka voisi koskea selvästi kaikkia kahdessa edellisessä pykälässä tarkoitettuja velvoitteita.

2. Esityksen taloudelliset ja organisatoriset vaikutukset

Esityksellä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Tullin suorittamisvastuun lieventäminen (44 §) johtaa joissakin tapauksissa tullin saamatta jäämiseen. Kannon vähennystä ei kuitenkaan voida luotettavasti arvioida. Organisaatiovaikutukset ovat vähäiset. Kauttakuljetus- ja vapaa-alueilupien antamista koskevat muutokset (11 ja 23 §) aiheuttavat pieniä muutoksia eri viranomaisten työmääriin. Ne eivät kuitenkaan edellytä muutoksia organisaatioon.

3. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun eduskunta on sen hyväksynyt.

4. Säättämisyjärjestys

Tullilaki on säädetty perustuslain säätämistä säädettyssä järjestyksessä, koska lailla valtuutettiin antamaan eräitä tulliverotusta koskevia säännöksiä ja määräyksiä asetuksella tai tullihallituksen päätöksellä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon (nro 21/1985 vp.) mukaan perustuslaista poikkeuksena säädettyä lakia voidaan muuttaa tavallista lakia koskevassa säätämisyjärjestyksessä, jollei muutoksella laajenneta muutettavassa laissa olevaa poikkeusta. Koska kysymyksessä olevalla tullilain muotosehdotuksella ei laajenneta edellä mainittuja valtuuksia, laki voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki tullilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 14 päivänä heinäkuuta 1978 annetun tullilain (573/78) 9 §:n 1 ja 3 momentti, 11 §, 23 §:n 2 momentti, 44 §:n 2 momentti ja 70 §,

näistä 11 §, 23 §:n 2 momentti ja 44 §:n 2 momentti sellaisina kuin ne ovat 23 päivänä joulukuuta 1987 annetussa laissa (1165/87), seuraavasti:

9 §

Kulkuneuvon saavuttua tullialueelle tai läh-
tiessä sieltä päällikön tai kuljettajan on viivy-
tyksettä ilmoitettava se tulliselvitettäväksi (*kul-
kuneuvoilmoitus*). Kulkuneuvosta, sen lastista
ja muonavaroista on tällöin annettava tullivi-
ranomaisen vaatimat tiedot ja asiakirjat.

Kulkuneuvon päällikön tai kuljettajan on
valvottava tulliteitä ja yleisiä liikennepaikkoja
sekä purkaus- ja lastauslupaa koskevien sään-
nösten noudattamista. Hänen on myös valvot-
tava, ettei kulkuneuvosta poistuta tai siihen
mennä ennen kuin tulliviranomainen on anta-
nut siihen luvan.

11 §

Tavaran kuljettaminen tullialueen kautta on
sallittu, jollei muussa laissa tai asetuksessa
toisin säädetä tai jollei viranomainen, jolla on
oikeus antaa tavaran vienti- tai tuontilupa,
toisin määrää.

23 §

Luvan vapaa-alueen perustamiseen antaa

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 1991

Tasavallan Presidentti
MAUNO KOIVISTO

valtiovarainministeriö, joka myös vahvistaa va-
rastotoiminnassa noudatettavat ehdot.

44 §

Huolitsija tai muu asiamies ei kuitenkaan ole
vastuussa tullin suorittamisesta, jos tavara on
luovutettu tullivalvonnasta tavaranhaltijalle ja
tullilasku myös määrätty tämän maksettavaksi.
Muussakaan tapauksessa asiamies ei joudu
vastuuseen, ellei hän ole vaikuttanut eikä ole
voinutkaan vaikuttaa tullauksen virheellisyy-
teen tai viivästykseen.

70 §

Tullihallitus voi velvoittaa sen, joka ei nou-
data 68 tai 69 §:ssä asetettuja velvoitteita,
täyttämään ne sakon uhalla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 _____

Valtiovarainministeri *Iiro Viinanen*

Laki

tullilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 14 päivänä heinäkuuta 1978 annetun tullilain (573/78) 9 §:n 1 ja 3 momentti, 11 §, 23 §:n 2 momentti, 44 §:n 2 momentti ja 70 §, näistä 11 §, 23 §:n 2 momentti ja 44 §:n 2 momentti sellaisina kuin ne ovat 23 päivänä joulukuuta 1987 annetussa laissa (1165/87), seuraavasti:

Voimassa oleva laki

9 §

Kulkuneuvon saavuttua tullialueelle tai läh-
 tiessä sieltä on päällikön tai kuljettajan ilmoit-
 tettava se tulliselvitettäväksi (*kulkuneuvoilmoi-
 tus*).

Tulliselvityksessä on kulkuneuvosta, sen las-
 tista ja muonavaroista annettava tulliviran-
 omaisen vaatimat tiedot ja asiakirjat.

11 §

Jos tavaran tuonti tai vienti on kielletty tai
 luvanvarainen, on myös sen kauttakuljetus
 kielletty, jollei muussa laissa tai asetuksessa ole
 toisin säädetty. Viranomaisen, jolla on oikeus
 antaa tavaran tuonti- tai vientilupa, voi kuiten-
 kin sallia sen kauttakuljetuksen määräämillään
 ehdoilla.

Ehdotus

9 §

Kulkuneuvon saavuttua tullialueelle tai läh-
 tiessä sieltä päällikön tai kuljettajan on viivy-
 tyksettä ilmoitettava se tulliselvitettäväksi (*kul-
 kuneuvoilmoitus*). Kulkuneuvosta, sen lastista ja
 muonavaroista on tällöin annettava tulliviran-
 omaisen vaatimat tiedot ja asiakirjat.

*Kulkuneuvon päällikön tai kuljettajan on val-
 vottava tulliteitä ja yleisiä liikennepaikkoja sekä
 purkaus- ja lastauslupaa koskevien säännösten
 noudattamista. Hänen on myös valvottava, ettei
 kulkuneuvosta poistuta tai siihen mennä ennen
 kuin tulliviranomainen on antanut siihen luvan.*

11 §

*Tavaran kuljettaminen tullialueen kautta on
 sallittu, jollei muussa laissa tai asetuksessa
 toisin säädetä tai jollei viranomaisen, jolla on
 oikeus antaa tavaran vienti- tai tuontilupa,
 toisin määrää.*

23 §

Luvan vapaa-alueen perustamiseen antaa
 valtioneuvosto, joka vahvistaa varastotoimin-
 nassa noudatettavat ehdot.

Luvan vapaa-alueen perustamiseen antaa
 valtiovarainministeriö, joka myös vahvistaa va-
 rastotoiminnassa noudatettavat ehdot.

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

44 §

Huolitsija ja se, joka muutoin on tulliselvittänyt tavarán, ei kuitenkaan ole vastuussa tullin suorittamisesta, ellei hän ole vaikuttanut eikä voinut vaikuttaa tullauksen virheellisyyteen tai viivästykseen ja tästä esitetään luotettava selvitys.

70 §

Tullihallituksella on oikeus uhkasakolla tai vankeudella velvoittaa, se joka ei ole noudattanut 68 tai 69 §:ssä tarkoitettua kehotusta, täyttämään velvollisuutensa.

Huolitsija tai muu asiamies ei kuitenkaan ole vastuussa tullin suorittamisesta, jos tavara on luovutettu tullivalvonnasta tavaranhaltijalle ja tullilasku myös määrätty tämän maksettavaksi. Muussakaan tapauksessa asiamies ei joudu vastuuseen, ellei hän ole vaikuttanut eikä ole voinutkaan vaikuttaa tullauksen virheellisyyteen tai viivästykseen.

70 §

Tullihallitus voi velvoittaa sen, joka ei noudata 68 tai 69 §:ssä asetettuja velvoitteita, täyttämään ne sakon uhalla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 199 .