

U 2/2014 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (tulli-
rikkomusdirektiivi)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä joulukuuta 2013 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tullirikkomuksia ja -seuraamuksia koskevasta unionin oikeudellisesta kehyksestä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 6 päivänä helmikuuta 2014

Hallinto- ja kuntaministeri *Henna Virkkunen*

Neuvotteleva virkamies Jere Lumme

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
6.2.2014

EU/2013/1833

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI TULLIRIKKOMUKSIA JA -SEURAAMUKSIA KOSKEVASTA UNIONIN OIKEUDELLISESTA KEHYKSESTÄ**1 Yleistä**

Komissio on 13 päivänä joulukuuta 2013 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tullirikkomuksia ja -seuraamuksia koskevasta unionin oikeudellisesta kehyksestä (KOM(2013) 884 lopullinen; jäljempänä *tullirikkomusdirektiivi*). Tullirikkomusdirektiivillä säädettäisiin unionin tullilainsäädännön rikkomuksia ja niistä määrättäviä seuraamuksia koskeva oikeudellinen kehys.

Ehdotuksen perustelujen mukaan toteuttamismvaihtoehtoksi on valittu tullirikkomusten ja muiden kuin rikosoikeudellisten seuraamusten lähentämistä koskeva oikeudellinen toimenpide. Ehdotuksella säädettäisiin sen perustelujen mukaisesti ainoastaan tullirikkomuksia koskevista hallinnollisista sanktioista. Tällä hetkellä tullirikkomusten ja -seuraamusten osalta on voimassa erillainen oikeudellinen kehys jokaisessa jäsenvaltiossa, mistä johtuen unionin tullilainsäädännön rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset vaihtelevat sen mukaan, missä jäsenvaltiossa seuraamus määrätään. Nämä erot jäsenvaltioiden välillä johtavat siihen, että talouden toimijoiden toimintamahdollisuudet eivät ole tasavertaisia kaikkialla unionin tulliliitossa. Tullilainsäädännön rikkomisesta aiheutuvilla seuraamuksilla on vaikutuksia muun muassa talouden toimijoiden mahdollisuuksiin käyttää tulliyllyksinkertaistuksia ja -helpotuksia. Esimerkiksi valtuutetun talouden toimijan asemaa ei myönnetä vakavia rikkomuksia tehneille. Tässä yhteydessä jäsenvaltioissa voimassa olevien sanktiojärjestelmien vaikutus voi ilmetä esimerkiksi siten, että jäsenvaltiossa, jossa tulliseuraamuksia koskeva lainsäädäntö on muita lievempää, talouden toimi-

ja voi saada edellä mainitun edun, kun toimija ei sitä toisessa jäsenvaltiossa saisi.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiivin tavoitteena olisi lähentää jäsenvaltioissa tullirikkomuksiksi katsottavia tekoja sekä niiden unionin tullilainsäädännön rikkomisesta määräämiä sanktioita, jolloin unionin tullilainsäädännön noudattamisen valvonta EU:n alueella olisi yhdenmukaisempaa. Tämä muun muassa vahvistaisi talouden toimijoiden tasavertaista kohtelua erityisesti valtuutetun talouden toimijan asemaan ja muihin tulliyllyksinkertaistuksiin ja -helpotuksiin liittyvässä lupamenettelyssä.

Direktiivissä säädettäisiin, minkä unionin tullikoodeksissa (asetus (EU) N:o 952/2013; jäljempänä *koodeksi*) ja sen 5 artiklan 2 kohdassa määritellyn unionin tullilainsäädännön muissa osissa säädettyjen veloitteiden rikkominen tai laiminlyönti muodostaa tullirikkomuksen. Tullirikkomukset jaoteltaisiin kolmeen eri ryhmään: ankaran vastuun alaiset tullirikkomukset (objektiiviset tullirikkomukset), tuottamukselliset ja tahalliset tullirikkomukset sekä yllytys tai avunanto tahalliseen tullirikkomukseen ja yllytys tiettyihin tahallisiin tullirikkomuksiin. Jos tullirikkomus tapahtuisi tulliviranomaisen erehdyksen vuoksi, kyseinen toimi tai laiminlyönti ei muodostaisi tullirikkomusta.

Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että myös oikeushenkilöt saatetaan tullirikkomuksista vastuuseen. Tällä ei kuitenkaan olisi tarkoitus rajoittaa oikeushenkilön puolesta tai hyväksi toimineen luonnollisen henkilön vastuuta.

Tullirikkomuksista tulisi määrätä tosiasiallisia, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia. Direktiivissä säädettäisiin tullirik-

komuksista määrättävien hallinnollisten sakkojen prosentuaaliset ja euromääräiset rajat. Silloin, kun rikkomus liittyisi tiettyihin tavarihin, sakko määrättäisiin prosentteina tavaroiden arvosta. Silloin, kun rikkomus ei liity tiettyihin tavarihin, sakko määrättäisiin euromääräisenä. Sanktioiden tasot olisivat erisuuriset sen mukaan, mihin tullirikkomusten kategoriaan kyseinen toimi tai laiminlyönti kuuluu.

Direktiivissä säädettäisiin jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa se, että kustakin tullirikkomuksesta määrättävän seuraamuksen tyyppiä ja tasoa määritettäessä tulliviranomaiset ottavat huomioon asiaankuuluvat asianhaarat, erityisesti sellaiset kuten rikkomuksen vakavuus ja kesto, onko henkilö valtuutettu talouden toimija, tavaroita koskevat kiellot ja rajoitukset, rikkojan yhteistyöhalukkuus sekä kyseisen henkilön aiemmat rikkomukset.

Tullirikkomuksille säädettäisiin neljän vuoden vanhentumisaika, joka alkaisi kulua tekopäivästä taikka toistuvien tai jatkuvien rikkomusten osalta sinä päivänä, kun sen muodostava toimi tai laiminlyönti päättyy. Vanhentumisaika keskeytettäisiin muun muassa, jos tekijälle annetaan tiedoksi samaan tekoon liittyvän tutkimuksen tai oikeudenkäynnin vireillepano. Tullirikkomusta koskevan menettelyn vireillepano tai jatkaminen ei olisi mahdollista enää sen jälkeen kuin vanhentumisaikan alkupäivästä on kulunut kahdeksan vuotta. Seuraamukset olisi pantava täytäntöön kolmen vuoden kuluessa siitä, kun sen määräävä päätös on saanut lainvoiman. Jäsenvaltioiden olisi säädettävä kansallisesti ne muut tilanteet kuin edellä mainittu tutkimuksen tai oikeudenkäynnin vireillepano, joissa säädettyjen vanhentumisaikojen kuluminen keskeytetään.

Direktiivissä säädettäisiin menettelystä ne bis in idem -periaatteen toteutumiseksi silloin, kun tullirikkomuksesta hallinnollisen menettelyn lisäksi aloitetaan rikosprosessi. Tällöin hallinnollinen sanktiomenettely keskeytettäisiin rikosprosessin ajaksi.

Ehdotuksen mukaan lainkäyttövalta jäsenvaltioiden välillä määräytyisi kolmen keskenään vaihtoehtoisen kriteerin täytyessä. Toimivaltainen olisi jäsenvaltio, jonka alueella tullirikkomus on kokonaan tai osittain

tehty, jonka kansalainen tullirikkomuksen tekijä on tai jonka alueella tullirikkomukseen liittyvät tavarat ovat. Usean jäsenvaltion katsoessa olevansa toimivaltainen lainkäyttövalta olisi ensisijaisesti sillä jäsenvaltiolla, jossa on aloitettu rikosprosessi samaa henkilöä vastaan samassa asiassa, taikka toissijaisesti sillä jäsenvaltiolla, jossa sanktiomenettely (hallinnollinen tai rikosprosessi, huom. suomenkielisessä tekstissä käänkösvirhe) pannaan ensimmäisenä vireille. Jäsenvaltioiden on tehtävä yhteistyötä ja vaihdettava tietoja tullirikkomuksen muodostavaa toimea tai laiminlyöntiä koskevaa menettelyä varten erityisesti silloin, kun useampi kuin yksi jäsenvaltio on aloittanut tullirikkomusta koskevan menettelyn samaa henkilöä vastaan samasta asiasta.

Toimivaltaiselle viranomaiselle tulisi varmistaa mahdollisuus väliaikaisesti takavarikoida kaikki tavarat, kuljetusvälineet ja muut välineet, joita on käytetty tullirikkomuksissa.

Direktiiviehdotuksessa on alustavasti esitetty, että sen täytäntöönpanon edellyttämät säännökset ja hallinnolliset määräykset tulisi saattaa voimaan viimeistään 1 päivänä toukokuuta 2017.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja toissijaisuusperiaate

Komissio on esittänyt direktiiviehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 33 artiklan, jolloin sen hyväksymisessä noudatettaisiin tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Artiklassa 33 säädetään, että jäsenvaltioiden sekä komission ja jäsenvaltioiden välistä tulliyhteistyötä olisi lujitettava perussopimusten soveltamisalalla.

Komission näkemyksen mukaan esimerkiksi koodeksin mukaisia valtuutettuja talouden toimijoita koskevat arviointiperusteet edellyttävät osaltaan, että koko EU:ssa olisi vertailukelpoiset seuraamusjärjestelmät. Valtuutetuilta talouden toimijoilta, jotka kyseisen aseman saatuaan voivat käyttää tiettyjä tulliyksinkertaistuksia ja -helpotuksia, vaaditaan muun muassa vakavien tai toistuvien rikkomusten puuttumista, johon tällä hetkellä eri jäsenvaltioissa käytössä olevat erilaiset seuraamusjärjestelmät vaikuttavat suoraan.

Komissio pitää tulliüksinkertaistusten ja -helpotusten lisäämistä unionin tullilainsäädäntöön ja valtuutettujen talouden toimijoiden mahdollisuuksia hyödyntää niitä vahvana syynä lujittaa jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä entisestään.

Komission näkemyksen mukaan tullirikkomusten ja niistä määrättävien seuraamusten lähentäminen edellyttää jäsenvaltioiden välistä tulliyhteistyötä ja edistää tullilainsäädännön asianmukaista ja yhdenmukaista soveltamista ja täytäntöönpanon valvontaa.

Ehdotuksen perustelujen mukaan tullirikkomusten ja hallinnollisten seuraamusten lähentäminen on erottamaton osa johdettua oikeutta, jota unioni voi tulliliittoa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanijana antaa jäsenvaltioiden tulliviranomaisten sekä jäsenvaltioiden ja komission välisen yhteistyön lujiittamiseksi. Tällainen lainsäädäntö kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan eikä toimia tarvitse arvioida toissijaisuusperiaatteen kannalta.

Vaikka toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta olisi arvioitava, tämän direktiiviehdotuksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa vain unionin tasolla, koska jäsenvaltioiden nykyiset seuraamusjärjestelmät eroavat toisistaan merkittävästi.

Oikeusperusta ja toissijaisuusperiaatteen soveltaminen ovat herättäneet neuvoston tulliliittotyöryhmässä keskustelua. Neuvoston oikeuspalvelu on luvannut antaa asiasta kirjallisen lausunnon.

Valtioneuvosto arvioi alustavasti, että SEUT 33 artikla ei vaikuttaisi olevan yksinään riittävä kattamaan direktiivillä säädettäviä asioita. SEUT 33 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden sekä jäsenvaltioiden ja komission välisen tulliyhteistyön vahvistamiseksi toteutettavista toimista. Direktiiviehdotus sisältää joitakin tulliyhteistyötä koskevia säännöksiä, mutta tulliyhteistyön vahvistamista ei kuitenkaan voida pitää sen pääasiallisena tavoitteena.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Komission laatiman vaikutusarvioinnin mukaan tämän ehdotuksen täytäntöönpanosta ei aiheutuisi merkittäviä kustannuksia. Ehdotuksella ei aseteta talouden toimijoille uusia

velvoitteita. Jäsenvaltioille aiheutuvat kustannukset liittyvät direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiin lainsäädäntömuutoksiin.

Suomessa kyseessä olevien tullilainsäädännön asettamien velvoitteiden rikkomisesta on jo nykyisellään mahdollista suurimmilta osin määrätä hallinnollisia sanktioita, joten menettelytavat ovat jo pääosin olemassa. Näin ollen arvioidaan, että direktiivin täytäntöönpanosta ei aiheutuisi lisäkustannuksia.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä toimivallan jaosta. Asetusehdotuksessa on kyse hallinnollisten sanktioiden määrittämisestä unionin tullilainsäädännön rikkomistilanteissa. Unionin tullilainsäädäntö ei kuulu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan. Näin ollen unionin tullilainsäädännön rikkomisesta määrättävät sanktiot eivät myöskään kuulu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asiaa on valmisteltu valtiovaraministeriössä yhteistyössä Tullin kanssa. Valtioneuvoston kanta on koordinoitu EU5-jaoston (tullitekniset kysymykset) kirjallisessa menettelyssä 27.1.—30.1.2014. Lisäksi asiassa on kuultu oikeusministeriötä.

Komissio on esitellyt ehdotuksen 10 päivänä tammikuuta 2014 ja sen yksityiskohtainen käsittely on aloitettu 17 päivänä tammikuuta 2014 neuvoston tulliliittotyöryhmässä (tullilainsäädäntö ja politiikka). Ehdotuksen käsittelylle ei ole toistaiseksi asetettu tavoitetaika-aulua.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee pyrkimystä lähentää EU:n tullilainsäädännön soveltamiseen liittyviä hallinnollisia sanktioita jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperustaa tulee vielä selvittää. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvoston oikeus-

palvelulta saadaan asiasta kirjallinen mielipide.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että tullirikkomusdirektiiviehdotuksessa on osittain hyödynnetty rikosoikeudessa vakiintuneita malleja. Näitä rakenteita on käytetty erityisesti säännöksissä, jotka koskevat yllyttäjän ja avunantajan vastuuta, yrityksen rangaistavuutta sekä oikeushenkilön vastuuta. Yllytyksen, avunannon ja yrityksen rangaistavuus hallinnollisin sanktioin on Suomen nykyisessä järjestelmässä vieras ajatus. Tällöin hallinnollinen sanktio määrättäisiin henkilölle, jonka osalta ei kyseisessä asiassa välttämättä ole syntynyt viranomaisen ja asiakkaan välistä suhdetta. Hallinnollisen sanktion määräämistä koskevan prosessin hyödyiksi on ajateltu sanktion määräämisen nopeus, tehokkuus ja vähäisempi monimutkaisuus. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan näitä rakenteita tulisi lähtökohtaisesti hallinnollisia sanktioita koskevassa ehdotuksessa tarkastella kriittisesti.

Direktiiviehdotuksessa edellytetään tosiasiallisia, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia. Tämän lisäksi direktiivissä säädettäi-

siin sanktioiden ylä- ja alarajat. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan sanktioille tulisi lähtökohtaisesti säätää ainoastaan sanktioiden enimmäistasot. Lisäksi direktiiviehdotuksessa säädettäisiin, että sanktion määrä määritettäisiin prosentuaalisena osuutena tavaroiden arvosta silloin, kun kyse on tietyistä tavaroista. Valtioneuvosto pitäisi parempana sitä, että sanktio määrättäisiin prosentuaalisena osuutena esimerkiksi mahdollisesti määrättävien tullien määrän perusteella. Tällöin sanktio olisi paremmin suhteessa loukattuun intressiin.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotukseen ei sisälly kohtuussäännöstä, jonka mukaan sanktio voitaisiin jättää määräämättä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiivissä huolehditaan riittävästi kohtuuskäytännön toteutumisesta, varsinkin koska tiettyihin rikkomuksiin ehdotetaan ankaraa vastuuta. Joihinkin tekoihin sovellettavaksi ehdotettu ankara vastuu on rikosoikeudelle vieras ja myös hallinnollisissa sanktioissa siihen on suhtauduttu varsin pidättyvästi.