

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (tullirikkomusdirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 7 päivänä helmikuuta 2014 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (tullirikkomusdirektiivi) (U 2/2014 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Satu Könni, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- majuri Janne Kurvinen ja poliisitarkastaja Antti Simanainen, sisäministeriö
- päälakimies Arto Lillman, Tulli
- asianajaja Pekka Ylikoski, Suomen Asianajajaliitto.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

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.

Ehdotuksella säädettäisiin sen perustelujen mukaisesti ainoastaan tullirikkomuksia koskevista hallinnollisista sanktioista. Tällä hetkellä 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 tulliyksinkertaistuksia 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 toimija voi saada edellä mainitun edun, kun toimija ei sitä toisessa jäsenvaltiossa saisi.

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 oikeuspalvelulta 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 säädettäisiin 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 loukatun intressiin.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotukseen ei sisälly kohtuussäännöstä, jonka mukaan sanktio voitaisiin jättää määräämättä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiivissä huolehditaan riittävästi kohtuusnäkökohtien 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Komissio on 13 päivänä joulukuuta 2013 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tullirikkomuksia ja -seuraamuksia koskevasta unionin oikeudellisesta kehiksestä (KOM(2013) 884 lopullinen).

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on lähentää jäsenvaltioissa tullirikkomuksiksi katsottavia tekoja sekä unionin tullilainsäädännön rikkomisesta määrättäviä sanktioita. Tällöin unionin tullilainsäädännön noudattamisen valvonta EU:n alueella olisi yhdenmukaisempaa. Tämä muun

muassa vahvistaisi talouden toimijoiden tasavertaista kohtelua erityisesti valtuutetun talouden toimijan asemaan ja muihin tulliyksinkertaistuksiin ja -helpotuksiin liittyvässä lupamenettelyssä.

Direktiivissä säädettäisiin, minkä unionin tullikodeksissa (asetus (EU) N:o 952/2013) ja sen 5 artiklan 2 kohdassa määritellyn unionin tullilainsäädännön muissa osissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen tai laiminlyönti muodostaa tullirikkomuksen. Tullirikkomukset jaoteltaisiin kolmeen eri ryhmään: ankaran vastuun alaiset (objektiiviset), tuottamukselliset ja tahalliset tullirikkomukset. Lisäksi tullirikkomukseksi katsottaisiin yllytys tai avunanto tahalliseen

tullirikkomukseen sekä tiettyjen tahallisten rikkomusten yritys. Jos tullirikkomus tapahtuisi tulliviranomaisen erehdyksen vuoksi, kyseinen toimi tai laiminlyönti ei muodostaisi tullirikkomusta.

Lakivaliokunnan saamassa selvityksessä on hyvin pitkälti kannatettu valtioneuvoston kannassa esiin tuotuja näkökohtia. Direktiiviehdotuksella on lakivaliokunnan mukaan yleisempääkin merkitystä, koska siinä ehdotetaan hallinnollisten sanktioiden harmonisointia monelta osin tavalla, joka on tyypillistä rikosoikeudelliselle sääntelylle.

Ankara vastuu ja kohtuusnäkökohdat

Direktiiviehdotuksen 3 artiklaan ehdotetaan säännöksiä objektiivisista tullirikkomuksista. Näistä rikkomuksista määrättäisiin siis seuraamus riippumatta rikkomuksen subjektiivisesta syystä. Rikosoikeudelle tällainen ankan vastuun malli on vieras. Myös hallinnollisissa sanktioissa siihen on suhtauduttu pidättyvästi (ks. erit. PeVL 57/2010 vp). Tässä suhteessa tullilain (1466/1994) 31 ja 32 §:n (961/2012) säännökset tullinkorotuksesta ja virhemaksusta eivät muodosta poikkeusta. Tosin käytännössä esimerkiksiulli-ilmoituksen liian myöhäisestä jättämisestä määrätään Suomessa aina hallinnollinen seuraamus. Edellä todetun perusteella lakivaliokunta pitää tärkeänä, että ankan vastuun alan laajuutta vielä harkittaisiin.

Sääntelyssä tulisi myös riittävästi turvata kohtuusnäkökohtien huomioon ottaminen sanktioiden määräämisessä. Ehdotukseen ei nimitäin sisälly kohtuussäännöstä, jonka mukaan sanktio voitaisiin jättää määräämättä. Tullilaisla lähtökohtana vähäisimmissä teoissa on se, että seuraamus *voidaan* määrätä. Saadun selvityksen nojalla Tullissa on joidenkin vähäisten rikkomusten osalta ja tietyissä olosuhteissa lähdetty siitä, että ensikertalaiselle ei määrätä tullinkorotusta tai virhemaksua. Sen sijaan häntä huomautetaan rikkomuksesta tai laiminlyönnistä ja vasta seuraavalla kerralla sovelletaan varsinaista hallinnollista seuraamusta. Lakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntelyn tulisi mahdol-

listaa hallinnollisen sanktion määräämättä jättäminen poikkeustilanteissa.

Yllytys, avunanto ja yritys

Direktiiviehdotuksessa on käytetty sellaisia sääntelymalleja, jotka ovat yleensä käytössä lähinnä rikosoikeudessa. Tällaisia ovat yllytyksen, avunannon ja yrityksen sanktiointi. Sanotun kaltainen sääntely on hallinnollisille sanktioille varsin vierasta.

Lakivaliokunnan mukaan yllyttäjän, avunantajan tai rikkomusta yrittävän vastuun selvittäminen ei sopisi hyvin hallinnollisen sanktion määräämistä koskevaan prosessiin, jonka on perinteisesti käsitetty olevan nopeampi ja vähemmän monimutkainen kuin rikosprosessi. Saadun selvityksen nojalla tällaisia säännöksiä ei myöskään käytännössä oletettavasti sovellettaisi.

Tavaroiden arvo prosentuaalisen seuraamuksen perustana

Jos rikkomus koskisi sellaisia tavaroita, joista on kannettu tai joista olisi tullut kantaa tullia, tavaroiden arvon perusteella määräytyvä seuraamus on saadun selvityksen mukaan epälooginen. Seuraamuksen määräytymisperusteeksi tulisi-kin valiokunnan mukaan ottaa näissä tilanteissa tullin määrä, kuten Suomen tullilaisissa on tehty.

Seuraamusten ylä- ja alarajat

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että direktiivissä säädettäisiin sanktioiden ylä- ja alarajat. Tarkkaan ottaen sanktioiden ylä- ja alarajat säädettäisiin direktiiviehdotuksen mukaan vain silloin, kun kysymyksessä ovat ankan vastuun piiriin kuuluvat tullirikkomukset (9 artikla). Sitä vastoin tuottamuksellisissa tullirikkomuksissa (10 artikla) ja tahallisissa tullirikkomuksissa (11 artikla) määritettäisiin vain sanktioiden ylärajat. Tätä eroavuutta lakivaliokunta pitää epäloogisena.

Valtioneuvoston kannan mukaan sanktioille tulisi lähtökohtaisesti säätää ainoastaan enimmäistasot. Lakivaliokunnan mukaan direktiivin alaan kuuluvien rikkomusten laaja vaihtelevuus

LaVL 6/2014 vp — U 2/2014 vp

aiheuttaa sen, että alarajojen säätäminen voisi johtaa myös suhteellisuuspäätteen kannalta kyseenalaisiin lopputuloksiin.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11 päivänä maaliskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Anne Holmlund /kok
Mikael Jungner /sd
Arja Juvonen /ps
Aino-Kaisa Pekonen /vas
Jaana Pelkonen /kok
Arto Pirttilahti /kesk

Kristiina Salonen /sd
Kari Tolvanen /kok
Ari Torniainen /kesk
Kaj Turunen /ps
Oras Tynkkynen /vihr
Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.