

U 2/2014 rd

**Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till
Europaparlamentets och rådets direktiv (*tullöverträdel-*
sedirektivet)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 13 december 2013 till Europaparlamentets och rådets direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 6 februari 2014

Förvaltnings- och kommunminister *Henna Virkkunen*

Konsultativ tjänsteman Jere Lumme

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
6.2.2014

EU/2013/1833

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM EN UNIONSRÄTTSLIG RAM FÖR TULLRÄTTSLIGA ÖVERTRÄDELSE OCH SANKTIONER**1 Allmänt**

Kommissionen har den 13 december 2013 lagt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner (COM(2013) 884 final, nedan *tullöverträdelседirektivet*). Genom tullöverträdelседirektivet fastställs en rättslig ram för överträdelser av unionens tullagstiftning och sanktioner för sådana överträdelser.

Enligt motiveringen till förslaget valdes policyalternativet "en lagstiftningsåtgärd för tillnärmning av icke-straffrättsliga överträdelser och sanktioner". Genom förslaget föreskrivs i enlighet med motiveringen endast om administrativa sanktioner för tullrättsliga överträdelser. För närvarande finns det skillnader mellan alla medlemsstaters rättsliga ram för tullrättsliga överträdelser och sanktioner, vilket har som följd att sanktionerna för överträdelser av unionens tullagstiftning varierar beroende på i vilken medlemsstat sanktionen påförs. Dessa skillnader mellan medlemsstaterna leder till att villkoren för de ekonomiska aktörerna inte är lika i hela unionen. Sanktionerna för tullrättsliga överträdelser inverkar bl.a. på de ekonomiska aktörernas tillträde till tullförenklingar och lättnader. Status som godkänd ekonomisk aktör beviljas t.ex. inte den som gjort sig skyldig till allvarliga överträdelser. I detta sammanhang kan de gällande sanktionssystemen i medlemsstaterna inverka t.ex. så att en ekonomisk aktör i en medlemsstat där bestämmelserna om sanktioner för tullrättsliga överträdelser är mildare än i andra medlemsstater får en fördel, som aktören inte skulle få i en annan medlemsstat.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Syftet med direktivet är tillnärmning av de gärningar som betraktas som tullrättsliga överträdelser i medlemsstaterna och de sank-

tioner som påförs av medlemsstaterna för överträdelser av unionens tullagstiftning, varvid tillsynen över att unionens tullagstiftning följs blir mer harmoniserad inom EU. Detta bidrar bl.a. till likabehandling av de ekonomiska aktörerna särskilt vad gäller tillståndsförfarandet i samband med statusen som godkänd ekonomisk aktör och andra tullförenklingar och lättnader.

I direktivet föreskrivs om vilka överträdelser eller försummelser av skyldigheter som föreskrivs i tullkodexen för unionen (förordning (EU) nr 952/2013, nedan *kodexen*) och i andra delar av unionens tullagstiftning enligt definitionen i artikel 5.2 i kodexen som utgör tullrättsliga överträdelser. Tullrättsliga överträdelser indelas i tre olika grupper: tullrättsliga överträdelser med strikt ansvar, tullrättsliga överträdelser som begås av oaktsamhet och tullrättsliga överträdelser som begås med uppsåt samt anstiftan eller medhjälp till överträdelser som begås med uppsåt och anstiftan till vissa tullrättsliga överträdelser som begås med uppsåt. Om en tullrättslig överträdelse inträffar till följd av ett fel från tullmyndigheternas sida ska handlingen eller underlåtenheten inte utgöra en tullrättslig överträdelse.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna också se till att juridiska personer ställs till ansvar för tullrättsliga överträdelser. Avsikten med detta är dock inte att begränsa det ansvar som åvilar en fysisk person som agerat till förmån för den juridiska personen.

Effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner ska införas för tullrättsliga överträdelser. I direktivet föreskrivs om gränser i procent och euro för de administrativa böter som fastställs för tullrättsliga överträdelser. När överträdelsern avser vissa varor ska böter fastställas i procent av varornas värde. När överträdelsern inte avser vissa varor ska böter fastställas i euro. Nivån på sanktionerna kan variera beroende på vilken kategori av tull-

rättslig överträdelse handlingen eller underlåtenheten tillhör.

I direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska se till att tullmyndigheterna när det fastställer typen av och nivån på sanktioner för tullrättsliga överträdelser beaktar relevanta omständigheter, i synnerhet överträdelsens svårhetsgrad och varaktighet, huruvida personen är en godkänd ekonomisk aktör, förbud och restriktioner som gäller varorna, samarbetsviljan hos den person som gjort sig skyldig till överträdelsen samt tidigare överträdelser som personen i fråga har gjort sig skyldig till.

För tullrättsliga överträdelser föreskrivs en preskriptionstid på fyra år, vilken börjar löpa den dag då överträdelsen begicks eller i fråga om kontinuerliga eller upprepade överträdelser den dag då den handling eller underlåtenhet som utgör överträdelsen upphörde. Preskriptionstiden avbryts bl.a. om den person som gjorde sig skyldig till överträdelsen underrättas om att en utredning eller ett rättsligt förfarande som rör en och samma överträdelse har inletts. Efter det att en period av åtta år från och med den dag då preskriptionstiden började löpa har löpt ut, går det inte längre att inleda eller fortsätta ett förfarande som rör en tullrättslig överträdelse. Sanktionerna ska verkställas inom tre år från det att beslutet om det har vunnit laga kraft. Medlemsstaterna ska på nationell nivå föreskriva i övriga fall där de föreskrivna preskriptionstiderna avbryts och det inte är fråga om ovannämnda inledande av en utredning eller ett rättsligt förfarande.

I direktivet föreskrivs också om att principen *ne bis in idem* ska beaktas när det i fråga om en tullrättslig överträdelse utöver det administrativa förfarandet inleds en straffprocess. I ett sådant fall avbryts det administrativa sanktionsförfarandet för den tid straffprocessen pågår.

Enligt förslaget fastställs behörigheten mellan medlemsstaterna på basis av tre sinsemellan alternativa kriterier. Behörig medlemsstat är den inom vars territorium den tullrättsliga överträdelsen helt eller delvis har begåtts, i vilken den person som begått överträdelsen är medborgare i eller inom vars territorium de varor som är föremål för den tullrättsliga överträdelsen befinner sig. I fall där mer än

en medlemsstat hävdar behörighet, är det i första hand den medlemsstat där en straffprocess har inletts mot samma person med avseende på samma förhållanden som utövar behörighet, eller i andra hand den medlemsstat som först inleder ett sanktionsförfarande (administrativt sanktionsförfarande eller straffprocess). Medlemsstaterna ska samarbeta vid och utbyta uppgifter för sådana förfaranden som rör en handling eller underlåtenhet som utgör en tullrättslig överträdelse, särskilt i fall där mer än en medlemsstat har inletts ett förfarande som rör en tullrättslig överträdelse mot samma person med avseende på samma förhållanden.

De behöriga myndigheterna ska ha möjlighet att tillfälligt beslagta sådana varor och transportmedel och andra instrument som använts för att begå tullrättsliga överträdelser.

I det föreslagna direktivet föreslås preliminärt att de bestämmelser och administrativa föreskrifter som genomförandet av direktivet förutsätter ska sättas i kraft senast den 1 maj 2017.

3 Förslagets rättsliga bakgrund och subsidiaritetsprincipen

Kommissionen har föreslagit artikel 33 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget) som rättslig grund för det föreslagna direktivet, varvid det antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I artikel 33 föreskrivs att tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan kommissionen och medlemsstaterna ska förstärkas inom fördragens tillämpningsområde.

Enligt kommissionen kräver t.ex. bedömningen av de kriterier som gäller sådana godkända ekonomiska aktörer som avses i kodexen att sanktionssystemen i unionen är jämförbara. Av godkända ekonomiska aktörer, som när de beviljats denna status får tillträde till vissa tullförenklingar och lättnader, krävs bl.a. att de inte gjort sig skyldiga till några allvarliga eller upprepade överträdelser, vilket för närvarande direkt påverkas av de olika medlemsstaternas olika sanktionssystem. Kommissionen anser att införandet i unionens tullagstiftning av regler om tullförenklingar och lättnader och om ekonomiska

aktörers tillträde till sådana förenklingar och förtullningar är ett tungt vägande skäl för att förstärka samarbetet mellan medlemsstaterna.

Tillnärmning av tullrättsliga överträdelser och sanktioner för dem kräver enligt kommissionen att tullsamarbetet mellan medlemsstaterna förstärks och bidrar till att unionens tullagstiftning tillämpas och genomdrivs på ett korrekt och enhetligt sätt.

Enligt motiveringen till förslaget är tillnärmning av tullrättsliga överträdelser och administrativa sanktioner en väsentlig del av den sekundärrätt som Europeiska unionen får anta med sikte på att förstärka samarbetet mellan medlemsstaternas tullmyndigheter och mellan medlemsstaterna och kommissionen i dess roll i genomförandet av lagstiftningen om tullunionen. Denna lagstiftning är ett område där Europeiska unionen har exklusiv befogenhet och åtgärderna behöver inte bedömas mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen.

Även om subsidiaritet skulle behöva beaktas kan målen för förslaget på grund av de stora skillnaderna mellan medlemsstaternas nuvarande sanktionssystem uppnås endast på unionsnivå.

Den rättsliga grunden och subsidiaritetsprincipen har väckt diskussion inom rådets arbetsgrupp för tullunionen. Rådets rättstjänst har lovat att ge ett skriftligt yttrande i frågan.

Statsrådet bedömer preliminärt att artikel 33 i EUF-fördraget inte ensamt är en tillräcklig grund för att täcka de frågor som ska föreskrivas genom direktivet. I artikel 33 i EUF-fördraget föreskrivs om åtgärder som ska vidtas för att förstärka tullsamarbetet mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen. Det föreslagna direktivet innehåller en del bestämmelser om tullsamarbete, men förstärkande av tullsamarbetet kan dock inte anses vara det huvudsakliga syftet med direktivet.

4 Förslagets konsekvenser

Enligt kommissionens konsekvensbedömning medför genomförandet av förslaget inga betydande kostnader. Genom förslaget åläggs de ekonomiska aktörerna inga nya skyldigheter. De kostnader som uppstår för medlems-

staterna hör samman med de ändringar av lagstiftningen som krävs för att genomföra direktivet.

I Finland är det redan nu möjligt att påföra administrativa sanktioner för största delen av överträdelserna av de aktuella skyldigheterna enligt tullagstiftningen, så förfarandena finns i stor utsträckning redan. Således bedöms det att genomförandet av direktivet inte orsakar merkostnader.

5 Ålands behörighet

Ärendet hör inte till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet. Bestämmelser om behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland finns i 18 och 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991). I det föreslagna direktivet är det fråga om införande av administrativa sanktioner för överträdelser av unionens tullagstiftning. Unionens tullagstiftning hör inte till Ålands lagstiftningsbehörighet. Därför hör inte heller sanktionerna för överträdelse av unionens tullagstiftning till Ålands lagstiftningsbehörighet.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Ärendet har beretts vid finansministeriet i samarbete med Tullen. Statsrådets ståndpunkt har koordinerats genom ett skriftligt förfarande i sektion EU 5 (tulltekniska frågor) den 27—30 januari 2014. Dessutom har justitieministeriet hörts i ärendet.

Kommissionen lade fram förslaget den 10 januari 2014 och den detaljerade behandlingen av förslaget inleddes den 17 januari 2014 i rådets arbetsgrupp för tullunionen (tullagstiftning och tullpolitik). Någon tidtabell för behandlingen av förslaget finns tills vidare inte.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder strävandena för tillnärmning av administrativa sanktioner i anslutning till tillämpningen av EU:s tullagstiftning i medlemsstaterna.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden för förslaget bör utredas ytterligare. Statsrådet anser det viktigt att rådets rättstjänst skriftligen framför sin åsikt i ärendet.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att man i det föreslagna tullöverträdelседirektivet delvis har använt sig av vedertagna modeller inom straffrätten. Dessa strukturer har särskilt använts i de bestämmelser som gäller anstiftarens och medhjälparens ansvar, straffbarheten för försök samt juridiska personers ansvar. Att belägga anstiftan, medhjälp och försök med administrativa sanktioner är en främmande tanke i Finlands gällande system. En administrativ sanktion skulle då påföras en person i fråga om vilken det i ärendet i fråga nödvändigtvis inte uppstått något förhållande mellan myndighet och kund. Tanken har varit att processen med att införa en administrativ sanktion har den fördelen att införandet av sanktionen är snabbt, effektivt och mindre komplext. Enligt statsrådet bör utgångspunkten vara att dessa strukturer granskas kritiskt i förslaget som gäller administrativa sanktioner.

I det föreslagna direktivet krävs effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.

I direktivet föreskrivs dessutom om övre och undre gränser för sanktionerna. Enligt statsrådet bör utgångspunkten vara att endast maximinivåerna på sanktionerna föreskrivs. I förslaget föreskrivs dessutom att sanktionsbeloppet fastställs som en procentandel av varornas värde, när det är fråga om vissa varor. Statsrådet anser att det är bättre att sanktionen fastställs som en procentandel t.ex. på basis av de tullar som eventuellt påförs. Sanktionen står då i bättre proportion till det kränkta intresset.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att förslaget inte innehåller någon skälighetsbestämmelse, enligt vilken det är möjligt att avstå från att påföra en sanktion. Statsrådet anser det viktigt att skälighetsaspekterna beaktas i tillräcklig utsträckning i direktivet, i synnerhet som vissa överträdelser föreslås medföra strikt ansvar. Det strikta ansvaret som man föreslår att tillämpas på några betenden är ett främmande begrepp på straffrättsens område och man ställer sig kritisk till det också när det är frågan om administrativa sanktioner.