

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksin ja Euroopan unionin tulliviranomaisen perustamisesta ja siihen liittyvistä asetus- ja direktiivimuutosehdotuksista (Unionin tullireformi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksin ja Euroopan unionin tulliviranomaisen perustamisesta ja siihen liittyvistä asetus- ja direktiivimuutosehdotuksista (Unionin tullireformi) (U 27/2023 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jukka M. Kekkonen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Pekka Vasara, sisäministeriö
- valvontaosaston johtaja Sami Rakshit, Tulli
- poliisitarkastaja Tuomas Pöyhönen, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 17.5.2023 antanut kolmesta lainsäädäntöehdotuksesta koostuvan ehdotuksen unionin tullireformiksi. Tullireformiehdotus sisältää asetusehdotuksen unionin tullikoodeksista ja EU:n tulliviranomaisen perustamisesta (COM(2023) 258 final), asetusehdotuksen tullittomuusasetuksen ja tullitariffiasetuksen muuttamisesta (COM(2023) 259 final) sekä ehdotuksen arvonlisäverodirektiivin muuttamisesta (COM(2023) 262 final).

Unionin tullikoodeksia ja EU:n tulliviranomaisen perustamista koskevalla asetusehdotuksella uudistetaan unionin keskeinen tullilainsäädäntö. Ehdotuksella kumotaan voimassa oleva unionin

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2023 vp

tullikoodeksi (EU) 952/2013. Uudistuspakettiin sisältyvät kaksi muuta säädösehdotusta ovat liitännäisiä unionin tullikoodeksin ja EU:n tulliviranomaisen perustamista koskevaan ehdotukseen nähden. Niillä säädetään sähköisen tavarakaupan etämyyntiin sovellettavien yksinkertaistettujen arvonlisäverotusmenettelyjen laajentamisesta ja annetaan täydentävät säännökset ehdotetun uuden yksinkertaistetun tullimenettelyn soveltamiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotettua unionin tulliliiton kokonaisuudistusta ja tullitoiminnan ajantasaistamista yleisesti ottaen kannatettavana.

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä, että tullireformissa tavoitellaan myös tullimenettelyiden yksinkertaistamista ja hallinnollisen taakan keventämistä. Toimijoiden oikeusturvan kannalta on tärkeää, että niiden oikeudet ja velvollisuudet säädettäisiin selkeästi.

Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitetta pienentää hallinnollista taakkaa vähentämällä verovelvollisten tarvetta rekisteröityä arvonlisäverovelvolliseksi useassa jäsenvaltiossa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että myös uusi tullikoodeksi turvaa Ahvenanmaan verorajamenettelyiden sujuvuuden.

Valtioneuvosto pitää ehdotetun uuden EU:n tulliviranomaisen perustamista kannatettavana. On tärkeää, että sen tehtävät säädetään riittävän täsmällisesti ja että sen toimivallan suhde komission ja kansallisten tulliviranomaisten toimivaltaan on selkeästi määritelty. Operatiivisten toimien suuntaamista ja toteutusta koskeva välitön päätöksenteko tulee edelleen tapahtua valtaosin jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto pitää ehdotettua EU:n uutta tullidatakeskusta tarpeellisena. Se toisi EU-tasolla tietojärjestelmäkustannuksiin merkittäviä säästöjä. EU:n tullidatakeskuksen käyttöönoton tulisi tapahtua siten, että voimassa olevan tullikoodeksin perusteella vuoden 2025 loppuun mennessä jäsenvaltioissa käyttöön otettavien unionin tullitietojärjestelmien elinkaaret voidaan pitkälle hyödyntää ja että niiden integroimisesta EU:n tullidatakeskukseen aiheutuva kansallinen tietojärjestelmien sopeuttamistyö minimoidaan. On tärkeää, että EU:n tullidatakeskuksen tehtävät ja sen toimintaa liittyvät oikeudet ja velvollisuudet säädetään selkeästi ja tarkkarajaisesti. Myös sääntelyn riittävyyteen tietosuojan kannalta tulee kiinnittää huomiota. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus unionitason riskinhallinnan ja riskianalyysin tekemisestä on perusteltu. On kuitenkin tärkeää, että samalla myös tulliviranomaisten kansallisia tarpeita koskeva riskienhallinnan ja riskianalyysin kyvykkyydet säilytettäisiin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tullirikkomuksia ja niistä määrättäviä muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia koskeva sääntely olisi mahdollisimman selkeää ja täsmällistä sekä yhteen sovitettavaa Suomen seuraamusjärjestelmän kanssa. Pällekkäistä hallinnollista ja rikosoikeudellista sanktiointia tulisi välttää. Esimerkiksi rikosoikeuden piiriin kuuluvat yllytys, avunanto ja yritys ovat lähtökohtaisesti vieraita elementtejä hallinnollisissa seuraamuksissa.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2023 vp

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota, että ehdotuksesta aiheutuisi sen voimaantuloa seuraavien 15 vuoden aikana unionille merkittäviä lisäkuluja. Valtioneuvosto pitää hyvänä, ettei uudistus edellyttäisi voimassa olevan monivuotisen rahoituskehysten (MFF) aikana lisärahoitusta ja että sitä voitaisiin toteuttaa nykyisen MFF:n puitteissa. Uudistuksen rahoituksesta kuluvan monivuotisen rahoituskauden (2021–2027) jälkeen tulee sopia tulevan monivuotisen rahoituskehysten valmistelun yhteydessä erikseen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uudistus takaa riittävän henkilötietojen suojan ja valvonnan.

Ehdotetulla uudella tullikoodeksilla siirrettäisiin komissiolle delegeoitua säädösvaltaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä huolehtia siitä, että toimivallan siirto on perusteltua ja että toimivallan siirtoa koskevat säännökset ovat riittävän selkeitä, tarkkarajaisia ja tarkoituksenmukaisia.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioille tulisi turvata riittävän pitkä aika asetuksen täytäntöönpanon edellyttämien kansallisten tietojärjestelmien sopeuttamisen sekä kansallisten säädösmuutosten toteuttamiseen ja voimaansaattamiseen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Käsiteltävänä oleva EU:n tulliuudistus koostuu kolmesta komission lainsäädäntöehdotuksesta: asetusehdotus unionin tullikoodeksista ja EU:n tulliviranomaisen perustamisesta (COM(2023) 258 final), ehdotus tullittomuusasetuksen ja tullitariffiasetuksen muuttamisesta (COM(2023) 259 final) sekä ehdotus arvonlisäverodirektiivin muuttamisesta (COM(2023) 262 final). Komission mukaan kyseessä on vuonna 1968 perustetun tulliliiton kattavin ja kunnianhimoisin lainsäädäntöuudistus.

Tulliuudistuksella pyritään nykyistä selkeämpään, älykkäämpään ja turvallisempaan unionin tulliliittoon, jonka toimintatapa perustuu vahvasti digitaalisuuden ja tiedon tehokkaaseen hyödyntämiseen. Uudistuksen laajempänä tavoitteena on tehokas, geopoliittinen ja ketterä tulliliitto, joka kykenee mukautumaan joustavasti toimitusketjujen muutoksiin.

Valiokunta pitää perusteltuna, että uudistuksella yksinkertaistetaan esimerkiksi verkkokaupan etämyynissä tuotavien tavaroiden tullimenettelyä ja kevennetään näin ollen hallinnollista taakkaa. Tietojohtoisen toimintatavan tavoitteena on tehostaa riskienhallintaa ja tulliviranomaisten valvontaresurssien kohdentamista. Uudistuksen arvioidaan vahvistavan EU:n sisäistä turvallisuutta, kun tulliviranomaisten kyky havaita ja pysäyttää tavarat, jotka eivät täytä EU:n lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia, tehostuu. Lisäksi uudistukseen sisältyvä kriisinhallintamekanismi parantaa toimitusketjujen häiriönsietokykyä mahdollisissa kriisitilanteissa.

Unionin tullialueelle tuotaviin tai sieltä vietäviin tavaroihin sovellettavista yleisistä säännöistä ja menettelyistä säädetään unionin tullikoodeksissa. Uutta tullikoodeksia ja EU:n tulliviranomaisen perustamista koskevalla asetusehdotuksella uudistetaan unionin keskeinen tullilainsäädäntö. Ehdotus perustuu suurelta osin voimassa olevan tullikoodeksin (EU) 952/2013 aineelliseen säänte-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2023 vp

lyyn. Sääntelyä ehdotetaan kuitenkin uuden digitaalisen ja keskitetyn toimintatavan vuoksi laajalti tarkistettavaksi. Kaksi muuta säädösehdotusta liittyvät tullikoodeksiehdotuksen sähköisen kaupan etämyynnin yksinkertaistamista koskevaan sääntelyyn.

Tulliudistus toteutetaan ehdotuksen mukaan vaiheittain. Tällä pyritään muun muassa varmistamaan nykyiseen tullikoodeksiin perustuvien sähköisten tullitietojärjestelmien häiriötön kehittäminen vuoteen 2025 asti ulottuvalla siirtymäkaudella. EU:n uuden tulliviranomaisen on tarkoitus aloittaa toimintansa vuonna 2028 ja uudella tullikoodeksilla perustettava EU:n tullidatakeskus on tarkoitus ottaa käyttöön vaiheittain vuosina 2028—2038. Valiokunta pitää perusteltuna, että uudistuksen toteuttamiseen ja asetuksen täytäntöönpanoon varataan riittävästi aikaa.

EU:n tulliviranomaisen perustaminen

Asetuksella ehdotetaan perustettavaksi uusi unionin elin, EU:n tulliviranomainen, jonka tehtävänä olisi ohjata, koordinoita ja tukea kansallisia tulliviranomaisia. EU:n tulliviranomainen vastaa ehdotuksen mukaan esimerkiksi EU-tason riskienhallinnasta. Virasto voisi antaa unionitason riskianalyysin perusteella jäsenvaltioiden kansallisille tulliviranomaisille valvontasuosituksia. Valiokunta toteaa, että kansalliset tulliviranomaiset päättävät uudistuksen jälkeenkin esimerkiksi tullitarkastusten tekemisestä.

EU-tason riskienhallinta on määrä toteuttaa vuorovaikutuksessa jäsenvaltioiden tulliviranomaisten tekemän kansallisen riskienhallinnan kanssa. Yhteinen riskienhallinta ja tullitarkastusten nykyistä yhdenmukaisempi soveltaminen tehostavat saadun selvityksen mukaan tavaraliikenteen valvontaa koko unionissa. Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, että jäsenvaltioilla säilyy jatkossakin mahdollisuus kansallisen riskianalyysin tekemiseen.

EU:n tulliviranomaisen muut tehtävät liittyvät muun muassa rajoittavia toimenpiteitä ja tulliuunionin kriisinhallintaa koskevien säännösten täytäntöönpanoon sekä tullitoiminnan yhdenmukaisuuden ja tullikapasiteetin lisäämiseen. Lisäksi virastolla on keskeinen rooli esimerkiksi pakotteiden toimeenpanon koordinoinnissa. EU:n tulliviranomainen tekee yhteistyötä muiden virastojen, toimielinten ja verkostojen, kuten Europolin, Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) ja petostentorjuntaviraston (OLAF) kanssa.

Valiokunta pitää EU:n tulliviranomaisen perustamista lähtökohtaisesti kannatettavana. Sen tehtävistä on kuitenkin säädettävä mahdollisimman täsmällisesti. Sääntelystä tulee käydä selkeästi ilmi viraston toimivallan suhde komission ja kansallisten tulliviranomaisten toimivaltaan. Valiokunta korostaa, että operatiivisten toimien suuntaamisesta ja toteuttamisesta on edelleen päätettävä pääsääntöisesti jäsenvaltioissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen hyvin toimivan poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyön toimintaedellytykset turvataan myös EU:n tulliuudistuksen yhteydessä. Ehdotetut muutokset eivät vaikuta Suomen lainvalvontaviranomaisten tehtäviin tai niiden väliseen tehtäväjako.

EU:n tullidatakeskus

Tulliudistukseen sisältyy ehdotus EU:n tullidatakeskuksen perustamisesta. EU:n tullidatakeskuksella on tarkoitus korvata nykyinen tietotekniikkainfrastruktuuri, johon kuuluu 111 jäsenval-

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2023 vp

tiouissa käytössä olevaa erillistä tietojärjestelmää. EU:n tullidatakeskuksen merkitys tullimenettelyjen yksinkertaistamisessa ja tullivalvonnan vahvistamisessa on keskeinen.

EU:n tullidatakeskus mahdollistaa tulliselvityksessä ja -valvonnassa tarvittavien tietojen keräämisen, käyttämisen ja jakamisen uudella tavalla, sillä tiedot voidaan toimittaa jatkossa yhden yhteisen rajapinnan kautta suoraan EU:n tullidatakeskukseen. Tullidatakeskus tekee unionintasoisia riskianalyysejä käsittelemällä ja yhdistelemällä talletettuja tietoja. Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset hyödyntävät EU:n tullidatakeskuksen käsittelemiä ja analysoimia tietoja toimivaltaansa edelleen kuuluvissa tavaroiden tulliselvityksissä ja -tarkastuksissa.

Saadun selvityksen mukaan EU:n tullidatakeskuksen avulla voidaan parantaa tiedonvaihtoa merkittävästi nykytilaan verrattuna. EU:n tulliviranomaisen lisäksi kansallisilla viranomaisilla sekä komissiolla, Euroopan petostentorjuntavirastolla (OLAF), Euroopan syyttäjänvirastolla (EPPO) ja tietyin edellytyksin Europolilla ja Euroopan raja- ja merivartiostolla (Frontex) olisi pääsy EU:n tullidatakeskukseen. Valiokunta korostaa viranomaisten ja mainittujen EU:n toimielinten toimivan tietojenvaihdon merkitystä.

Valiokunta toteaa, että samalla kun EU-tason riskienhallintaa kehitetään, tulee edelleen huolehtia myös kansallisesta kyvykkyydestä riskienhallinnan ja riskianalyyseiden tekemiseen. Tullin ja muiden viranomaisten toimintaedellytysten turvaaminen korostuu muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Esimerkiksi rikostorjunnan tiedonhankintamenetelmien kehittämiseen tulee edelleen panostaa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että komission ehdotuksessa jää epäselväksi, miltä osin henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan eri toimijoiden osalta yleistä tietosuojaa-asetusta, toimielinten tietosuojaa-asetusta tai rikosasioiden tietosuojadirektiiviä. Ehdotuksen suhdetta EU:n tietosuojasääntelyyn onkin jatkovalmistelussa syytä vielä arvioida. Lisäksi on tarpeen täsmentää, minkälaisia henkilötietoja EU:n tullidatakeskuksessa käsitellään.

Muita huomioita

Uutta tullikoodeksia koskevalla ehdotuksella siirretään komissiolle toimivaltaa antaa useita delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Valiokunta pitää tärkeänä varmistaa, että kaikki toimivallan siirrot ovat perusteltuja ja että toimivallan siirtoa koskevat säännökset ovat riittävän selkeitä, tarkkarajaisia ja tarkoituksenmukaisia. Myös seuraamuksia koskevan sääntelyn tulee olla mahdollisimman selkeää ja täsmällistä sekä sovitettavissa yhteen Suomen seuraamusjärjestelmän kanssa.

Komission arvion mukaan tulliuudistuksesta koituu uudistuksen voimaantuloa seuraavan 15 vuoden aikana jäsenvaltioille yhteensä noin 22 miljardin euron ja talouden toimijoille noin 27 miljardin euron suuruiset säästöt. Valtaosa jäsenvaltioiden kustannussäästöistä muodostuu tietojärjestelmien ylläpitokulujen pienentymisestä. EU:n tulliviranomaisen ja EU:n tullidatakeskuksen perustamisesta aiheutuu kuitenkin EU:lle merkittävästi lisäkuluja. Uudistuksen tarkempia kansallisia kustannuksia ja vaikutuksia Tullin resursseihin on kirjelmän mukaan tässä vaiheessa vaikea arvioida. Valiokunta pitää tärkeänä, että Tullille turvataan riittävät resurssit tullivalvonta- ja rikostorjuntatehtäviensä hoitamiseen.

Valiokunnan lausunto HaVL 14/2023 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 13.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Sofia Virta vihr
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo