

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (tullirikkomusdirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 12 päivänä helmikuuta 2014 lähettänyt asian ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (tullirikkomusdirektiivi) U 2/2014 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

- ylitarkastaja Satu Könni, valtiovarainministeriö
- päälakimies Arto Lillman, Tullihallitus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäministeriö
- oikeusministeriö
- Poliisihallitus.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Tullirikkomusdirektiivillä on tarkoitus säätää unionin tullilainsäädännön vastaisia rikkomuksia ja niistä määrättäviä seuraamuksia koskeva oikeudellinen kehys. Tullirikkomukset ehdotetaan jaoteltaviksi ankaran vastuun alaisiin, tuotamuksellisiin ja tahallisiin tullirikkomuksiin. Lisäksi tullirikkomuksia olisivat yllytys, avunanto ja yritys tiettyihin tullirikkomuksiin.

Direktiiviehdotus sisältää säännökset tullirikkomuksista määrättävien hallinnollisten sakkojen prosentuaalisista ja euromääräisistä rajoista. Silloin, kun rikkomus liittyy tiettyihin tavaroihin, sakko määrätään prosentteina tavaroiden arvosta. Silloin, kun rikkomus ei liity tiettyihin tavaroihin, sakko määrätään euromääräisenä. Sanktioiden tasot ovat erisuuruiset sen mukaan,

mihin tullirikkomusten kategoriaan kyseinen toimi tai laiminlyönti kuuluu.

Komissio ehdottaa tullirikkomuksille neljän vuoden vanhentumisaikaa, 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, kun vanhentumisajan 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 keskeyttään.

Direktiiviehdotus sisältää säännöksiä, joilla pyritään huolehtimaan ne bis in idem -periaatteen toteutumisesta. Ehdotuksen mukaan hallinnollinen sanktiomenettely keskeytettäisiin rikosprosessin ajaksi.

Lainkäyttövalta jäsenvaltioiden välillä määräytyisi kolmen keskenään vaihtoehtoisen kriteerin perusteella. Toimivaltainen on 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 on ensisijaisesti sillä jäsenvaltiolla, jossa on aloitettu rikosprosessi samaa henkilöä vastaan samassa asiassa, taikka toissijaisesti sillä jäsenvaltiolla, jossa sanktiomenettely pannaan ensimmäisenä vireille. Jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus tehdä yhteistyötä ja vaihtaa tietoja tullirikkomusta koskevaa menettelyä varten.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi myös varmistaa toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisuus väliaikaisesti takavarikoida kaikki tavarat, kuljetusvälineet ja muut välineet, joita on käytetty tullirikkomuksissa.

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, jolle 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

Direktiivillä ehdotetaan säädettäväksi tullirikkomuksiksi katsottavista teoista sekä niistä määrätävistä hallinnollisista seuraamuksista. Tavoitteena on vahvistaa muun muassa talouden toimijoiden tasavertaista kohtelua.

Ehdotuksessa tullirikkomukset jaotellaan kolmeen ryhmään: ankan vastuun alaiset, tuottamukselliset ja tahalliset tullirikkomukset. Lisäksi tullirikkomuksiksi katsottaisiin yllytys tai avunanto tahalliseen tullirikkomukseen sekä tiettyjen tahallisten rikkomusten yritys. Direktiiviehdotuksessa edellytetään jäsenvaltioilta tosiasiassa, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia. Lisäksi ehdotus sisältää säännökset hallinnollisten sakkojen prosentuaalisista ja euromääräisistä rajoista. Menettelyä ja täytäntöönpanoa koskevat asiat jäisivät muilta osin pitkälti jäsenvaltioiden omaan harkintavaltaan.

Valiokunta pitää direktiivin tavoitetta kannattavana ja tukee pyrkimystä lähentää EU:n tullilainsäädännön soveltamiseen liittyviä hallinnollisia sanktioita jäsenvaltioissa. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin vielä useita avoimia tai muuten selvitystä vaativia kohtia, joihin valtioneuvoston kannassa on kiinnitetty huomiota. Valiokunta korostaa, että oikeusperustaa ja toissijaisuusperiaatetta koskevat kysymykset tulee selvittää kattavasti. Lisäksi valiokunta painottaa seuraavia seikkoja.

Direktiivi koskisi tullirikkomuksista määrättäviä hallinnollisia seuraamuksia. Ehdotuksessa on kuitenkin jossain määrin käytetty sellaisia sääntelymalleja, jotka ovat yleensä käytössä lähinnä rikosoikeudessa. Tällaisia ovat yllytyksen, avunannon ja yrityksen sanktiointi. Valiokunta toteaa, että tällainen sääntely on hallinnollisille sanktioille varsin vierasta. Samoin yllyttäjän, avunantajan tai rikkomusta yrittävän vastuun selvittäminen ei sovi hyvin hallinnollisen sanktion määräämistä koskevaan prosessiin, jonka on perinteisesti käsitetty olevan nopeampi ja vähemmän monimutkainen kuin rikosprosessin. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin,

että näitä rakenteita on direktiiviehdotuksessa syytä tarkastella kriittisesti.

Komission ehdotuksen mukaan direktiiviin otettaisiin muun muassa säännökset objektiivisista eli ankan vastuuseen perustuvista tullirikkomuksista, joista seuraamus määrätään riippumatta rikkomuksen subjektiivisesta syystä. Ehdotuksen mukaan ankan vastuun tekoja olisivat vähäisemmät virheet, joista määrättävät sanktiot olisivat alhaisimman asteikon mukaisia. Valiokunta toteaa, että rikosoikeudelle ankan vastuun malli on vieras. Myös hallinnollisissa sanktioissa ankan vastuuseen on suhtauduttu pidättyvästi (esim. PeVL 57/2010 vp). Valiokunta tähdentää, että sääntelyssä tulee huolehtia riittävästi kohtuusnäkökohtien huomioon ottamisesta. Mahdollisuus sanktion määräämistä jättämiseen olisi valiokunnan mielestä perusteltu. Tällöin olisi käytännön työn kannalta tarpeen myös jollain tavoin yksilöidä olosuhteet, joiden vallitessa sanktio voitaisiin jättää määräämättä.

Direktiiviehdotuksen mukaan ankan vastuun piiriin kuuluvissa tullirikkomuksissa säädettäisiin sanktioiden ylä- ja alarajoista, kun taas tuottamuksellisissa ja tahallisissa tullirikkomuksissa ehdotetaan säädettäväksi ylärajoista. Valiokunnan näkemyksen mukaan direktiivissä tulisi lähtökohtaisesti määrittää kaikilta osin vain sanktioiden enimmäistasot. Lisäksi direktiiviehdotuksen mukaan sanktio määritetään tilanteesta riippuen joko prosentuaalisena osuutena tavaroiden arvosta tai euromääräisenä. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin parempana ratkaisuna sitä, että sanktio määrättäisiin prosentuaalisena osuutena esimerkiksi mahdollisesti määrättävien tullien määrän perusteella, jolloin sanktio olisi paremmin suhteessa loukattuun intressiin. Se olisi myös käytännön soveltamisen kannalta selkeämpää ja vastaisi myös Suomen tullilain (1466/1994) sääntelyä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että hallinnollisten sanktioiden suhde rikosoikeudellisiin sanktioihin arvioidaan direktiiviehdotuksen yhteydessä huolellisesti. Komission ehdotuksessa on

pyritty huolehtimaan ns. ne bis in idem -periaatteen toteutumisesta. Ehdotuksen suomenkielisen sanamuodon mukaan tullirikkomusta koskevat hallinnolliset menettelyt keskeytetään, kun samaa henkilöä vastaan on pantu vireille rikoskanne samasta asiasta. Englanninkielisessä versiossa käytetään vastaavassa kohdin termiä "criminal proceedings". Jatkovalmistelun yhteydessä on syytä selvittää, onko sääntelyn tarkoitus kattaa myös esitutkinta. Kaiken kaikkiaan on

tarpeellista selvittää, miten menettely yhteensovitettaisiin suomalaisen rangaistusjärjestelmän kanssa, ja kiinnittää samalla huomiota myös vanhentumisaikoja koskeviin ehdotuksiin.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 7 päivänä maaliskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
Jussi Halla-aho /ps
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Timo V. Korhonen /kesk

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
vjäs. Antti Rantakangas /kesk
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.