U 27/2023 vp
H1918/01.02.01/2023

Valvontaosasto
Sami Rakshit
johtaja

5.10.2023

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 25.9.2023, U 27/2023 vp

Tullin lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin tullikoodeksin ja Euroopan unionin tulliviranomaisen perustamisesta ja siihen liittyvistä asetus- ja direktiivimuutosehdotuksista (Unionin tullireformi)

Tulli on perehtynyt Unionin tullireformia koskeviin ehdotuksiin ja sitä koskevaan valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle. Tulli tukee valtioneuvoston kantaa asiassa.

Ehdotuksen tavoitteet

Uudistuksen konkreettisempina tavoitteina on digitalisoida tullitoiminta ja hyödyntää tietopohjaista toimintatapaa tehokkaasti ja keskitetymmin koko tulliliitossa. Uudistuksella on kolme laajempaa tavoitetta:

- Tehokas tulliliitto, joka hyödyttää yrityksiä yksinkertaistamalla ja nykyaikaistamalla tullimenettelyitä ja vahvistaa tasapuolisia toimintaedellytyksiä varmistamalla, että kaikki unioniin tuotavat tavarat ovat unionilainsäädännössä edellytettyjen vaatimusten mukaisia.

– Geopoliittinen tulliliitto, joka pystyy nykyistä paremmin puolustamaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellisia etuja sekä EU:n turvallisuutta, terveyttä, taloudellisia tai ympäristöllisiä etuja ja arvoja. Yhdistämällä osaamista ja asiantuntemusta keskitetysti EU:n tulliviranomaiseen, tulliliitto kykenee myös paremmin koordinoimaan kaupan rajoituksia ja tehostamaan kansainvälistä tulliyhteistyötä.

- Ketterä ja tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottava tulliliitto, joka kykenee mukautumaan joustavasti toimitusketjujen muutoksiin. Tätä tukee erityisesti ehdotuksella perustettava EU:n uusi tullidatakeskus, joka on suunniteltu kehittymään ajan myötä tullitoiminnan uusien vaatimusten mukaisesti. Uudistuksen tavoitteena on nykyaikaistaa ja yksinkertaistaa tullimuodollisuuksia ja -menettelyitä, mikä vähentäisi yrityksille ja hallinnolle aiheutuvia kuluja. Digitalisointi ja tietopohjainen toimintatapa, hyödyntäen erityisesti uutta EU:n tullidatakeskusta, mahdollistaisi tavaroiden toimitusketjujen läpinäkyvyyden ja uudenlaisen luottamukseen perustuvan kumppanuuden tulliviranomaisten ja talouden toimijoiden välillä. Esimerkiksi luotettavimpien talouden toimijoiden tuonnin ja viennin tulliselvitystä voitaisiin rationalisoida nykyiseen verrattuna merkittävästi.

Nämä laajemmat tavoitteet ovat kaikki kannatettavia.

Valvontaosasto
Sami Rakshit
johtaja

5.10.2023

Keskeisten ehdotusten sisältö Tullin lainvalvonnan näkökulmasta

Ehdotus perustuisi suurelta osin voimassa olevaan unionin tullikoodeksiin. Valtaosa nykyisen koodeksin aineellisista säännöksistä on sisällytetty ehdotukseen, mutta säännöksiä on uuden digitaalisen ja keskitetyn toimintatavan vuoksi laajalti tarkistettu ja nykyaikaistettu. Digitaalinen toimintatapa mahdollistaisi mm. tulliselvitettäviä tavaroita koskevien tietojen ilmoittamistapojen uudistamisen ja tullausmenettelyjen keventämisen, tiedon tehokkaamman hyödyntämisen unioniin tuotavien ja täältä vietävien tavaroiden ja niiden toimitusketjujen riskinhallinnassa.

Verkkokaupassa tuotaviin tavaroihin ehdotettu yksinkertaistettu tullimenettely helpottaa huomattavasti toimijoiden prosesseja ja vähentää siten hallinnollista taakkaa. Menettely lisäisi tuonnin läpinäkyvyyttä, mikä mahdollistaisi etämyynnin paremman tullivalvonnan. Nykyisiä etämyyntiin liittyviä väärinkäytöksiä voisi torjua tehokkaammin poistamalla enintään 150 euron arvoisten tavaroiden tullittomuuden.

Uudistetun tulliliiton hallintorakenteeseen ehdotetaan lisättäväksi uusi, johonkin jäsenvaltioon sijoitetun viraston muodossa toimiva, EU:n tulliviranomainen. EU:n tulliviranomainen olisi unionin toimielin, joka ohjaisi, koordinoisi ja tukisi kansallisia tulliviranomaisia. EU:n tulliviranomainen perustettaisiin vuonna 2026, mutta se aloittaisi toimintansa täysimääräisesti vuoden 2028 alusta lukien.

EU:n tulliviranomaisen keskeinen tehtävä olisi vastata EU:n tason riskinhallinnasta. Se voisi unionitasoisen riskianalyysin perusteella antaa kansallisille tulliviranomaisille valvontasuosituksia. Kansalliset tulliviranomaiset päättäisivät kuitenkin edelleen tullitarkastusten tekemisestä. Jollei kansallinen tulliviranomainen tekisi suositeltua valvontatoimenpidettä, sen olisi perusteltava suosituksen noudattamatta jättäminen. EU-tason riskinhallinta olisi vuorovaikutuksessa jäsenvaltioiden tulliviranomaisten tekemän, kansallisen riskiprofiilin mukaan räätälöidyn, kansallisen riskinhallinnan kanssa ja ne tukisivat toisiaan. Yhteinen riskinhallinta ja tullitarkastusten yhdenmukaisempi soveltaminen tehostaisivat tavaraliikenteen valvontaa koko unionissa ja suojaisivat EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellisia etuja, turvallisuutta, terveyttä ja ympäristöä.

EU:n tulliviranomaisella olisi myös merkittävä rooli rajoittavia toimenpiteitä ja tulliunionin kriisinhallintaa koskevien ehdotuksen uuden XI luvun säännösten täytäntöönpanossa. Se laatisi toimintasääntöjä ja menettelyjä eri kriisiskenaarioita varten ja varmistaisi niiden soveltamista koordinoimalla muun muassa operatiivista toimintaa. EU:n tulliviranomaisella olisi keskeinen rooli esimerkiksi eräille maille asetettujen pakotteiden toimeenpanon koordinoinnissa EU:n tasolla, jotta jäsenmailla olisi mahdollisimman yhtenevät ja tehokkaat keinot pakotteiden toteuttamiseen.

EU:n tulliviranomaisella olisi lisäksi useita muita tehtäviä tullitoiminnan yhdenmukaisuuden ja tullikapasiteetin lisäämiseksi koko unionissa. Se tekisi EU-tason yhteistyötä muiden virastojen, elinten ja verkostojen, kuten Europolin, Frontexin tai Euroopan kemikaaliviraston kanssa. Se voisi myös edistää jäsenvaltioiden tullihallintojen välistä yhteistyötä sekä antaa operatiivista tukea monin eri tavoin, esimerkiksi kehittämällä koulutusta ja yhteisiä standardeja, laatimalla toimintakäsikirjoja ja antamalla suosituksia parhaista käytänteistä, koordinoimalla tutkimusta ja tukemalla erityisten osaamiskeskusten perustamista ja tullihallintojen välistä henkilöstövaihtoa.

Tullin näkemyksen mukaan EU:n tulliviranomaisen EU-tason riskienhallinnan ei tulisi vaikuttaa jäsenvaltioiden toimivaltaan tehdä omaa kansallista riskianalyysiä. Tämä kansallinen riskianalyysi tulee turvata myös jatkossa jäsenvaltioissa.

Ehdotuksen perusteella perustettava EU:n tullidatakeskus olisi nykyaikainen, unionin laajuinen keskitetty, kyberturvallinen sähköisten tullijärjestelmien ja –palvelujen kokonaisuus, joka voisi hyödyntää tekoälyä ja koneoppimista. EU:n tullidatakeskukseen integroitaisiin ja sillä korvattaisiin ajan myötä nykyinen tietotekniikkainfrastruktuuri, johon kuuluu 111 jäsenvaltioissa käytössä olevaa erillistä tietojärjestelmää. EU:n tullidatakeskus olisi tullimenettelyiden yksinkertaistamisen ja tullivalvonnan vahvistamisen keskeinen mahdollistaja.

EU:n tullidatakeskuksen avulla uudistettaisiin tapa kerätä, käyttää ja jakaa tulliselvityksessä ja –valvonnassa tarvittavia tietoja. Tavaroita ja niiden toimitusketjuja koskevat tullitiedot tarvitsisi toimittaa vain EU:n tullidatakeskukseen. Tiedot voisi toimittaa yhden yhteisen rajapinnan kautta kytkeytymällä suoraan EU:n tullidatakeskukseen.

Valvontaosasto
Sami Rakshit
johtaja

5.10.2023

EU:n tullidatakeskus keräisi, käsittelisi, yhdistäisi ja tallettaisi kaikki asiaankuuluvat tarvittavat tiedot. Tullidatakeskus tekisi unionintasoista riskianalyysiä käsittelemällä ja yhdistelemällä talletettuja tietoja. Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset hyödyntäisivät EU:n tullidatakeskuksen käsittelemiä ja analysoimia tietoja tavaroiden tulliselvityksessä ja –tarkastuksissa.

EU:n tullidatakeskus helpottaisi ja parantaisi tiedonvaihtoa merkittävästi nykytilaan verrattuna. Tietojen laadun parantamiseksi ja tulli- ja sisämarkkinavalvonnan tehostamiseksi keskus voisi vaihtaa tietoja muiden viranomaisten sekä muiden tietojärjestelmien, tietoympäristöjen ja alustojen kanssa. EU:n tulliviranomaisen lisäksi kansallisilla viranomaisilla sekä komissiolla, Euroopan petostentorjuntavirastolla (OLAF), Euroopan syyttäjänvirastolla (EPPO) ja tietyin edellytyksin Europolilla ja Euroopan raja- ja merivartiovirastolla (Frontex) olisi pääsy EU:n tullidatakeskukseen.

Tullin näkemyksen mukaan on olennaista, että jatkossa EU:n tullidatakeskuksen kautta kansalliset tulliviranomaiset pääsevät EU-dataan kiinni mahdollisimman laajasti. Näin myös kansallinen rikianalyysi tehostuu. Samaan aikaan riskianalyysin ja valvonnan kohdentamisen yhdenmukaistamisen ja tehostamisen EU:n tasolla voidaan odottaa yhtenäistävän ja nostavan valvonnan tasoa jäsenvaltioissa ja näin heikentävän rikollisten toimijoiden mahdollisuuksia välttää viranomaistoimia siirtämällä toimintaansa jäsenvaltiosta toiseen. Muutos parantaisi myös tietojenvaihtoa eri toimijoiden kuten komission sekä jäsenvaltioiden tulli- ja muiden viranomaisten välillä. Myös EU-tason riskien priorisointia olisi mahdollista tehostaa.

On kuitenkin tärkeää, että myös tulliviranomaisten kansallisia tarpeita koskeva riskienhallinnan ja riskianalyysikyvykkyydet säilytetään. Riskianalyysia on suoritettava myös kansallisen sääntelyn noudattamisen valvomiseksi, niin vaaraa aiheuttavien tavaroiden, kuin myös fiskaalisten intressien osalta. Kansallisen kyvykkyyden turvaaminen ja kehittämien, kansallinen riskianalyysin henkilöresurssien turvaaminen sekä riskianalyysin EU-tason kehitys ovat edellytyksiä myös sille, että sekä unionin että kansallisella tasolla voidaan vastata muuttuneen turvallisuusympäristön tulliviranomaisille asettamiin haasteisiin.

Riskienhallinnan lisäksi on tärkeää kehittää edelleen myös rikostorjunnan tiedonhankintamenetelmiä, koska petollisten toimijoiden kyky väistää riskianalyysin menetelmiä on hyvä. Tullin kansallisen riskianalyysin jatkokehitys tulee EU-tason kehityksen yhteydessä turvata, koska tämä on edellytys kansallisten lakisääteisten tehtävien toteuttamiselle ja sille, että Tulli viranomaisena tuottaa kansallisesti sekä EU-tasolla panoksensa turvallisuusviranomaisena.

Operatiivisten toimien suuntaamista ja toteutusta koskeva välitön päätöksenteko tulee edelleen tapahtua valtaosin jäsenvaltioissa. Uuden EU-tason luominen tulee lähtökohtaisesti toteuttaa siten, että luodaan selkeästi uusi lisäarvoa jäsenmaiden viranomaisille tuottava toiminto, joka huomioi ja säilyttää kansallisen tason kyvykkyydet ja päätöksentekoprosessin. Samoin on varmistettava, ettei esimerkiksi yksinkertaistettujen menetelmien keskittäminen johonkin EU-maahan vie jäsenvaltiolta lainsäädännöllistä oikeutta puuttua siihen tosiasiallisesti kohdistettuun petolliseen menettelyyn.

Tullirikkomuksista ja niiden seuraamuksista säädetään voimassa olevassa koodeksissa ainoastaan, että kunkin jäsenvaltion on säädettävä tullilainsäädännön noudattamatta jättämisestä johtuvat tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset. Sen nojalla tullirikkomuksista ja niiden seuraamuksista säädetään kansallisesti, erityisesti tullilain (304/1996) 14 luvussa.

Uuden tullikoodeksin XIV luvussa unionin 17 tullilainsäädäntöön sisällytettävät tullirikkomuksia ja niiden muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevat uudet säännökset edellyttäisivät toteutuessaan tullilain 14 luvun seuraamuksia koskevien säännösten tarkistamista. Myös esimerkiksi lakiin henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä arvonlisäverosäädäntöön tulee kohdistumaan muutospaineita.

Tulli tukee valtioneuvoston kantaa. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole vaikutuksia Suomen lainvalvonnan tehtäviin tai työjakoihin. Tullireformipaketin käsittely on vasta alkanut neuvoston tulliliittotyöryhmässä. Artiklakohtainen yksityiskohtainen käsittely on alkanut lokakuussa, joten eri säännösten sisältö ja tarkoitus tarkentuvat. Lisäksi koodeksiehdotuksessa on perussäännökset tullitoiminnan eri osa-alueilta, mutta niistä tullaan antamaan lukuisia alemman tasoisia yksityiskohtaisia delegoituja ja täytäntöönpanosäännöksiä. Delegoitujen ja täytäntöönpanosäännösten sisältö ei vielä tässä vaiheessa ole tiedossa. Ehdotuksessa säädetään pitkästä siirtymäajasta (5-15 vuotta), jonka aikana ovat käytössä rinnakkain sekä nykyiset että uudet tietojärjestelmät. Vaikutusten arvioinnin osalta siis on hankalaa määritellä tässä vaiheessa taloudellisia ja muita vaikutuksia Tullille ennen kuin alemman asteisten yksityiskohtaisten säännösten

Valvontaosasto
Sami Rakshit
johtaja

5.10.2023

sisältö on tiedossa ja muutoinkin yksityiskohdat koodeksiehdotuksen uusista säännöksistä tarkentuvat. Tässä vaiheessa ei ole selvillä mitä omia tietojärjestelmiä jäsenvaltiolla on oltava ja kuinka paljon järjestelmien tarjoamia palveluja aiotaan rakentaa keskitetysti. Yleensä siirtymävaiheeseen sisältyy tehtäviä, joilla turvataan ”vanhojen” järjestelmien ja uusien järjestelmien toimivuus ja tietojen hallinta. Siirtymävaihe tarkoittaa yleensä kustannuksia, jotka tulee aikanaan arvioida ja huomioida Tullin määrärahoissa sekä arvioida toteutetun muutoksen jälkeen tarvittava resurssivaikutus.

Sami Rakshit
johtaja

Jakelu Hallintovaliokunta

Tiedoksi Tulli kirjaamo, Tulli valvontaosasto