

Asia: VN/8452/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle laeiksi alusliikennepalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tulli kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta ja lausuu kohteliaimmin seuraavaa:

Tullin tehtävät

Tulli suojaa yhteiskuntaa turvaamalla kuljetusketjuja, varmistamalla tavaraturvallisuutta ja torjumalla rajat ylittävää rikollisuutta. Tulli torjuu kansalaisten terveyteen, hyvinvointiin ja turvallisuuteen sekä ympäristöön kohdistuvia uhkia ja lisäksi huumeiden ja muiden vaarallisten aineiden salakuljetusta sekä harmaata taloutta. Tulli hoitaa monimuotoisia toimeenpano- ja valvontatehtäviä 11 ministeriön ja hallinnonalan lukuun. Tulli on ainoa lainvalvontaviranomainen, jolla kyky ja toimivalta valvoa kaikkea Suomen rajat ja/tai EU:n ulkorajat ylittävää tavaraliikennettä. Näiden lakisäätteisten tehtäviensä hoitamiseksi Tullin on varmistettava kattava tiedonsaanti.

Vuonna 2022 merikuljetusten osuus kaikista ulkomaankaupan tavarakuljetuksista oli 92,4 prosenttia. On tärkeää varmistaa Tullin kyky kohdentaa toimenpiteet tehokkaasti, jotta laillisen tavaraliikenteen toimitusketjujen sujuvuus pystytään turvaamaan ja samanaikaisesti estämään lainvastainen tavaraliikenne. Kattaviin tietoelementteihin perustuva tietopohjainen riskianalyysi on edellytys tämän tavoitteen saavuttamisessa.

20 a § (merenkulun tiedonhallintajärjestelmä)

Alusliikennepalvelulain 20 a § 3 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan momentti määritteli lisäksi Tullin tehtävän toimia 22 a, 22 b ja 22 c §:ssä määriteltyjen merenkulun tiedonhallintajärjestelmässä toimitettujen ilmoitusten vastaanottajana ja ilmoitusten tietojen sisällöllisenä valvontaviranomaisena.

Alusliikennepalvelulain muutosehdotuksen 22 a § 2 momentissa säädetään, että saapumisilmoituksen tulee sisältää EMSW-asetuksen liitteen A kohdan mukaiset tiedot ja että Tulli varmistaa, että aluksen saapumisesta annetut tiedot ovat vaatimusten mukaiset.

EMSW-asetuksen liitteen A kohdan ilmoitusten 6, 8 – 10 vastaanoton tai valvonnan osalta Tullille ei toistaiseksi ole osoitettu resurssia, ko. ilmoitukset alla listattuna:

6, Aluksella olevia henkilöitä koskevat tiedot

8. Irtolastialusten turvallinen lastaaminen ja lastinpurkaminen

9. Satamavaltioiden suorittama valvonta

10. Meriliikenteen tilastot

Tullin näkökulmasta oleellista on, että kaikelle tehtävälle osoitetaan resurssi, jolla kutakin tehtävää hoidetaan. Jos edellä mainittujen ilmoitusten vastaanottoa ja valvontaa ei ole tarkoitus asettaa Tullin tehtäväksi, siitä tulisi olla tarkkarajainen maininta hallituksen esityksessä ja/tai §:ssä.

Huomionarvoista on se, että 22a §:n mukainen saapumisilmoitus annetaan ennakolta ja Tullin tehtävä on valvoa ennakoilmoituksen antamista ja siihen liittyviä tietoja. Tulkintamme mukaan Tullin ei tule valvoa kaikkia ilmoituksia mitä Portnetiin tai NEMOon voi antaa esim. saapumisen jälkeisenä aikana. Tästä syystä HE:ssä tulisi olla tarkemmin rajattu tai mainittu Tullin tehtäville asetut odotukset.

29 c § virhemaksun täytäntöönpano

Tullilain (304/2016) 75 §:ssä säädetään tullin perimisestä ulosottotoimin ja perimisen turvaamisesta. Tullilain 75 §:n 2 momentissa säädetään, että tullilain 11 luvun säännöksiä sovelletaan myös Tullin kantamien muiden verojen, tullin- ja veronkorotuksen, virhemaksun, seuraamusmaksun sekä julkisoikeudellisten maksujen perintään, jollei laissa toisin säädetä. Tullilain 11 luvussa säädetään tullivelan perinnästä.

Tullilla on oma perintätoiminto, joka Tullin määräämien verojen ja maksujen lisäksi tullilain 75 §:n 2 momentin nojalla perii Tullin määräämät virhemaksut ja seuraamusmaksut vapaaehtoisesta perinnästä pakkoperintään.

Ehdotetaan, että Tullin perintätoiminto perii myös alusliikennepalvelulain nojalla määrätty virhemaksut. Ei ole hallinnollisesti tehokasta luoda edellä mainitusta poikkeavaa erillistä prosessia, jossa Tullin määräämän virhemaksun perinnästä ja täytäntöönpanosta huolehtii toinen viranomaistaho kuin Tulli itse varsinkin, kun Tullilla on omakin perintätoiminto.

Ehdotetun alusliikennepalvelulain pykälän voisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Virhemaksun perintään ja täytäntöönpanoon sovelletaan mitä tullilaissa (304/2016) tullivelan perinnästä säädetään.”

Otettakoon esimerkkinä muusta Tullin kantaman virhemaksun täytäntöönpanosta Euroopan unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta annetun lain (432/2021) 13 §, jonka täytäntöönpanosta ja perinnästä säädetään seuraavasti: ”Virhemaksu määrätään maksettavaksi valtiolle ja se on täytäntöönpanokelpoinen, kun päätös siitä on tullut lainvoimaiseksi. Virhemaksun perintään sovelletaan, mitä tullilaissa tullivelan perinnästä säädetään.”

Kyseisen pykälän esitöissä (HE 23/2021 vp) säännöstä perustellaan seuraavasti: ”Pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että virhemaksu määrätään maksettavaksi valtiolle. Virhemaksun perintään sovellettaisiin, mitä tullilaissa tullivelan perinnästä säädetään. Näin on tullilain 75 §:n 2 momentissa säädetty myös tullilaissa säädetyistä hallinnollisista seuraamuksista. Virhemaksun perintään sovellettaisiin tätä kautta verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annettua lakia (706/2007). Kyseisestä laista poikkeavasti esitetään säädettäväksi, että virhemaksun perintä edellyttää päätöksen lainvoimaisuutta.”

Koska tullilain 75.2 §:n mukaan Tulli perii kantamansa virhemaksut ja seuraamusmaksut, on selvää, ettei alusliikennepalvelulakiin ole hallinnollisesti perusteltua säätää tästä poikkeavaa prosessia.

Lainvalmistelijan harkittavaksi kuitenkin jää, halutaanko virhemaksulle suora täytäntöönpanokelpoisuus suoraan lain nojalla, vai tulisiko säätää vastaavasti kuin Euroopan unioniin saapuvien tai sieltä poistuvien käteisvarojen valvonnasta annetun lain 13 §:ssä, että virhemaksu on täytäntöönpanokelpoinen, kun päätös siitä on tullut lainvoimaiseksi. Vastaava lainvoimaisuusvaatimus on säädetty esimerkiksi Tullilain 99 a §:n 4 momenttiin. Siten edellä olevan ohella toinen mahdollinen pykälämuotoilu voisi olla esimerkiksi seuraava: ”Virhemaksu määrätään maksettavaksi valtiolle, ja se on täytäntöönpanokelpoinen, kun päätös siitä on tullut lainvoimaiseksi. Virhemaksun perintään sovelletaan, mitä tullilaissa tullivelan perinnästä säädetään.

Alusliikennepalvelulain 22 a ja 22 b § aluksen saapumisilmoitus ja aluksen lähtöilmoitus

EMSW-asetuksella kumotaan ilmoitusmuodollisuusdirektiivi. Asetuksella vahvistetaan yhteentoimiva eurooppalainen merenkulkualan yhdenmukainen palveluympäristö (EMSWe), joka hyödyntää yhdenmukaistettavia käyttöliittymiä, jotta voidaan yksinkertaistaa sellaisten alusten ilmoitusvelvoitteita, jotka saapuvat Euroopan unionin (EU) satamiin, viipyvät niissä tai lähtevät niistä. EMSW-asetuksella pyritään myös helpottamaan tiedonsiirtoa ilmoittajien, toimivaltaisten viranomaisten ja käyntisataman satamapalvelujen tarjoajien sekä muiden jäsenvaltioiden välillä niin sanottua yhden ilmoittamisen periaatetta noudattaen.

Tulli katsoo, että korvaavan uuden merenkulun tiedonhallintajärjestelmän harmonisoidut tietojoukot ovat suppeat huomioiden Tullin lakisääteiset tehtävät yhteiskunnan suojaamiseksi.

Tulli on tunnistanut tietoelementtejä, joita Tullin olisi tarpeen saada jo EU-lainsäädännöstä tulevien tehtäviensä kuten pakotevalvonnan ja riskianalyysin suorittamista varten.

Tulli ehdottaa, että uuden merenkulun tiedonhallintajärjestelmän kautta toimitettaviin tietoihin lisätään matkustajaluetteloihin, miehistöluetteloihin ja lastimanifesteihin liittyviä tietoja. Nämä tietoelementit mahdollistaisivat osaltaan tullikoodeksin (EU) 952/2013 edellyttämät toimenpiteet riskianalyysin suorittamiseksi. Tullikoodeksin 46 artiklan 2 kohdan mukaisesti muiden tullitarkastusten kuin satunnaistarkastusten on pääasiallisesti perustuttava riskianalyysiin, jossa käytetään sähköisiä tietojenkäsittelymenetelmiä, jotta riskit voidaan tunnistaa ja arvioida ja jotta tarvittavia vastatoimenpiteitä voidaan kehittää kansallisin, unionin ja soveltuvin osin kansainvälisin arviointiperustein. Tullin tekemä riskianalyysi tukee myös muiden viranomaisten toimintaa.

Tullin ehdottamat tietoelementit parantaisivat riskianalyysiä myös EU:n sisäliikenteeseen ja erityisesti huomioisi Tullin lakisääteiseen pakotevalvontaan liittyvät haasteet ottaen huomioon myös laillisen ulkomaankaupan sujuvuuden turvaamisen.

EU:n Venäjälle määräämät vienti- ja tuontipakotteet ovat kattavat. Jokainen uusi pakotepaketti on osaltaan laajentanut pakotevalvontaa ja vahvistanut aikaisempien pakettien tahtotilaa. Tulli havaitsi vuonna 2022 tulli-ilmoitusten perusteella lähes 21 000 mahdollisesti poikkeavaa tavarakuljetusta, joista yli 1 300 tapaukseen kohdennettiin tarkastustoimenpiteitä. Esitutkintaan päätyi noin 300 tapausta.

EU:n pakoteasetuksen (EU) 833/2014 artiklan 12e kohdan 3 mukaisesti tulliviranomaiset eivät saa sallia tavaroiden luovutusta, jos niillä on perusteltu syy epäillä kieltojen kiertämistä, eivätkä ne saa sallia tavaroiden jälleenvientiä Venäjälle. Kyseisen pakoteasetuksen nojalla esim. 16.4.2022 jälkeen pääsy unionin alueella oleviin satamiin ja 29.7.2022 jälkeen pääsy unionin alueella oleviin sulkuihin kaikilta Venäjän lipun alle rekisteröidyiltä aluksilta on kielletty.

Uusin julkaistu EU:n 11. pakotepaketti on osaltaan lisännyt Tullin pakotevalvontaa ja siten myös tarvetta kattavalle riskianalyyksille. Päätöksellä (YUTP) 2023/1217 kielletään siirtoja alukselta alukselle suorittavien alusten pääsy satamiin ja sulkuihin unionin alueella, jos toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että alus rikkoo kieltoa tuoda meriteitse venäläistä raakaöljyä ja venäläisiä öljytuotteita unioniin tai että se kuljettaa hintakattoalition vahvistamaa hintakattoa korkeammalla hinnalla ostettua venäläistä raakaöljyä tai venäläisiä öljytuotteita. Päätöksellä (YUTP) 2023/1217 kielletään myös sellaisten alusten pääsy satamiin ja sulkuihin unionin alueella, joiden osalta toimivaltaisilla viranomaisilla on perusteltua syytä epäillä, että ne häiritsevät laittomasti aluksella olevia automaattisia tunnistusjärjestelmiään (AIS), kytkevät ne pois päältä tai estävät niitä muulla tavoin toimimasta kuljettaessaan venäläistä raakaöljyä ja venäläisiä öljytuotteita SOLAS-yleissopimuksen V/19-säännön 2.4 kappaleen vastaisesti.

Euroopan unionin 11. pakotepaketissa todetaan, että toimivaltaisten viranomaisten kyseisten satamaan pääsyä koskevien kieltojen yhteydessä suorittama arviointi olisi tehtävä sellaisen riskianalyyksin perusteella, jonka avulla toimivaltainen viranomainen voi arvioida, onko olemassa riittäviä tosiasiallisia olosuhteita, joiden perusteella voidaan epäillä rikkomusta. Kyseisessä riskianalyyksissä olisi otettava huomioon esimerkiksi se, ovatko alukset noudattaneet vaatimuksia ilmoittaa etukäteen alukselta alukselle suoritettavasta siirrosta tai muita asiaankuuluvia oikeudellisia velvoitteita tai ovatko ne ilmoittaneet vaarallisten tuotteiden tai ympäristöä pilaavien tuotteiden, eli raakaöljyn ja öljytuotteiden, kuljetuksesta.

Tullin näkemyksen mukaan on odotettavissa, että Venäjän laittoman hyökkäyssodan jatkuessa EU:n pakotepaketteja julkaistaan lisää. Siten on myös tärkeää varmistaa, että Tullilla on kyvykkyyks vastata muuttuvassa toimintaympäristössä lainsäädännön velvoitteisiin.

Tulli ehdottaa, että 22 a ja 22 b §:än lisätään EMSW-asetuksen B kohdan määrittelemien tietojen lisäksi C kohdan määrittelemiä tietoja eli ”kansallisesta lainsäädännöstä ja kansallisista vaatimuksista johtuvat ilmoitusveloitteet”. Tulli ehdottaa, että kyseisessä C kohdan mukaisessa kansallisessa lainsäädännössä, eli tässä yhteydessä alusliikennepalvelulaissa, huomioitaisiin Tullin ehdottamia tietoelementtejä. Kyseisistä tietoelementeistä toivotaan jatkokeskusteluja ministeriöiden kanssa lainvalmistelutyön edetessä. Mikäli katsottaisiin, että Tullin ehdottamia tietoelementtejä ei voitaisi sisällyttää tässä yhteydessä alusliikennepalvelulakiin, tulisi tarkasteluun ottaa myös muu lainsäädäntö, jotta Tullin edellytykset lakisäätöiden tehtäviensä hoitamiseen varmistetaan.

Tullin toimintaan sovellettava tietosuojalainsäädäntö

Hallituksen esitysluonnoksen on kirjattu, että Tullin käsittelyperuste olisi Tullin lakisääteinen tehtävä. Tulli on samaa mieltä. Esitysluonnokseen on niin ikään kirjattu, että 20 a, 22 a ja 22 b §:n mukaiseen tietojen käsittelyyn sovellettaisiin henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia (650/2019) eli niin sanottua TURE-lakia. Tulli toteaa selvyuden vuoksi, että TURE-laki on erityissääntelyä, jota sovellettaisiin Tullissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn yleisen tietosuoja-asetuksen ohella. Silloin kun kyse on henkilötietojen käsittelemisestä rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi, sovelletaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia eli niin sanottua rikosasioiden tietosuojalakia sekä TURE-lakia.

Lindström Henrik
Tulli.fi