

Valvontaosasto

13.10.2015

Hallintovaliokunta
Eduskunta**Tulli ja erityisesti Tullin rikostorjunta - hallituksen esitys talousarvioksi 2016 (HE 30/2015 vp) ja valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016-2019 (VNS 1/2015 vp)**

Pyydettyinä lausuntonaan Tullin kunnioittavasti lausuu otsikon aiheesta seuraavasti:

Tulli viranomaisena

EUn perustana ja ytimenä on yhteinen tullialue. EU-tullitoimintaa johtaa komissio, jolla on yksinomainen toimivalta tulliliunionia koskeissa asioissa. Tulliviranomaiset vastaavat EU-alueelle saapuvien ja sieltä poistuvien tavaroiden (kaupallisessa liikenteessä ja matkustajaliikenteessä) tulliselvityksestä. Tulliselvityksellä varmistetaan, että kaikki tavarat tulevat asianmukaisesti maahantuontiin liittyen verotettua ja että Euroopan unionin kauppapolitiikka (ulkomaankaupan säännöstely: mm. tuonti- ja vientikiellot sekä tullietuudet, kiintiöt ja polkumyyntitullit) sekä pakotteet (mm. kauppasaarrot) tulevat tehokkaasti toteutettua. Asianmukaisen tulliselvityksen varmistamiseksi tulliviranomaiset suorittavat tullivalvontaa. Suomen EU-ulkorajat ylittävän tavaraliikenteen osalta Suomi suorittaa tulliselvityksen ja tekee tullivalvontaa kaikkien muidenkin EU-valtioiden puolesta. EUssa ja siten EU-tulliunionin maissa tulliviranomaiset on poikkeuksetta sijoitettu perustehtäviensä mukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa valtionvarainministeriöiden alaisuuteen joko itsenäisenä viranomaisena tai yhdistettynä vero- ja tullihallintona.

Suomen Tullin perustehtävänä on huolehtia tulliselvityksestä ja Tullin vastuulle erikseen säädetystä muusta verotuksesta. Tulliverotuksen ohella Tulli vastaa maahantuonnin arvonlisäverotuksesta ja valmisteverotuksesta sekä eräistä muista veroista ja maksuista. Valmisteverotuksen volyymista suurimman osan muodostaa energiaverotus sekä tupakka- ja alkoholiverot. Nämä muut verotuslajit on säädetty Tullin tehtäväksi, koska niissä verotus on pääsääntöisesti hoidettavissa joko maahantuonnin yhteydessä (alv) tulli-nimisen veron

kantamisen yhteydessä tai muun verovapaasta varastosta kulutukseen luovutuksen yhteydessä (valmisteverot) vastaavalla tavalla, kun tullit kannetaan otettaessa tavaroita ulos tullivapaista varastoista. Koska valmisteverotus on EU:ssa jäsenvaltioiden kansallisessa toimivallasta (joskin ne on osin harmonisoituja veroja), Tulli suorittaa verovalvontaa EU-ulkorajan lisäksi kaikilla EU-sisärajoilla sekä sisämaassa samoin toimivaltuuksin kuin tullivalvontaa EU-ulkorajalla. Tullille kuuluvien verolajien osalta korostuu transaktio-perusteisuus, jolloin tavarankulun liikkuessa ja luovutusta kulutukseen verotetaan, kun taas verohallinnon vastuulla olevien verolajien kohdalla verotusperusteena ovat yleensä yrityksen koko liiketoiminta ja erilaiset kausiperusteiset alv-kumulaatiot.

Edellä mainittuihin tullin perustehtäviin on kytketty myös muita tehtäviä: tehtäviä, jotka on kustannustehokasta taikka tehokkuuden ja/vaikuttavuuden kannalta muutoin tarkoituksenmukaista suorittaa samalla kertaa Tullin muiden valvontatehtävien yhteydessä. Tulli valvoo kaikkien 11 ministeriön hallinnonalojen lukuun yli 50 erilaisten kieltojen ja rajoitusten tai luvanvaraisuuden toteutumista kansainvälisessä liikenteessä (sekä ulkorajasta sisärajaliiikenteessä). Pääasiallisesti nämä valvontatehtävät suoritetaan sekä ulkomaankaupan ilmoitusmenettelyn että fyysisen tullin- ja verovalvonnan yhteydessä. Valvontaan perustuvat tarkastustoimet toteutetaan lähes poikkeuksetta liikennevirroista saatavan tullin-ilmoitustiedon ja käytettävissä olevan muun tiedon perusteella poikkeamaepäilyyn (ei rikosepäilyyn!) perustuen kohdennettuina. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että kaupallisen liikenteen tarkastukset tehdään lähtökohtaisesti sisämaassa terminaaleissa ja varastoissa (tavaroiden luonnollisissa purkupaikoissa) eikä rajanylityspaikoilla, jotta tarkastukset olisivat kaikille osapuolille kustannustehokkaita ja jotta muu laillinen tavaraliikenne ei häiriintyisi.

Tulli hoitaa ulkomaankauppaa ja logistiikkaa sekä Tullille kuuluihin verolajeihin liittyvät toiminnot kokonaisprosessina, jossa verotuksen-valvonnan/tarkastuksen-esitutinnan muodostama kokonaisuus tukee ja tehostaa toistaan. Kokonaisprosessin avulla Tulli pystyy tekemään tavarankulun saapua maahan valvontatyötä ja siirtämään asian välittömästi oikeaan prosessiin: veroprosessiin tai rikosprosessiin. Mikäli asia on joko verotuksellisesti tai rikosasiana yksinkertainen (summaarinen), verotustoimet ja esitutkintatyö pystytään tekemään samalla, kun tavara ja henkilö saapuvat Suomeen one-stop-shop -periaatteella. Samalla kokonaisprosessi mahdollistaa Tullin eri tehtävien erityisosaamisen (verotuksellinen-virheellisyyskäsittely/laittomuus havainnointi-rikostorjunnallinen) käyttämisen ristiin eri prosessivaiheissa, mikä luo tehokkuutta resurssien käyttöön sekä mahdollista eri toimintojen reaaliaikaisen suuntaamisen riskialueille, koska muista toiminnoista kertyvä palaute (uusi salakuljetus-trendi tms.) on tuotettavissa viivytyksettä. Kiteyttäen voidaankin lausua, että Tullin kokonaisprosessin tavoitteet ovat: a) oikea veronkanto, b) laillisen liikenteen sujuvuus ja c) laittoman liikenteen paljastaminen ja rikosvastuun toteuttaminen sen osalta.

Tulli-Raja –yhteistyö ja PTR-yhteistyö

Tullin ja rajavartiolaitoksen kahdenvälinen yhteistyö on hyvin vakiintunutta ja päivittäistä rajanylityspaikoilla. Kustannustehokkuuden nimissä Tulli suorittaa rajavartiolaitoksen lukuun rajatarkastustehtäviä niillä ylityspaikoilla (rahtialusten miehistön ja matkustajien sekä erille lentokentille saapuvan pienkoneliikenteen rajatarkastukset), joilla

Valvontaosasto

13.10.2015

rajavartiolaitoksen henkilöstöä ei ole läsnä. vastaavalla tavalla rajavartiolaitos suorittaa tullivalvontaa niillä rajanylityspaikoilla (itärajan tilapäiset rajanylityspaikat), joilla Tullin henkilöstöä ei ole läsnä. Viimeisten vuosien aikana yhteistyötä on tiivistetty myös Kaakonkulman suurilla ylityspaikoilla: Tulli suorittaa rekkakuskiensa rajatarkastukset ja rajavartiolaitos avustaa henkilöliikenteen tullivalvonnassa Tullia. Molemmat siirtävät asian käsittelyn päävastuuviranomaiselle, mikäli tullivalvonnan/rajatarkastuksen yhteydessä havaitaan poikkeamia tai muusta syystä asia edellyttää perusteellisempia toimenpiteitä. Muutoksella on ollut vaikutusta erityisesti rajanylitysliikenteen sujuvuuden kannalta, koska rajan yli matkustavien ei ole enää tarvinnut lähtökohtaisesti asioida rajanylityksen yhteydessä kuin yhden viranomaisen kanssa.

PTR-yhteistyö on vastaavalla tavoin vakiintunut vuosikymmenten saatossa. Yhteistyön muodot ovat syventyneet, erityisesti rikostorjunnan sektorilla, jossa on tehty kansainvälisesti arvioiden hyvin pitkälle vietyjä ja innovatiivisia ratkaisuja. Yhteistyön voi karkeasti todeta jakautuvan kolmeen eri sektoriin: I kunkin viranomaisen yksinomaisen toimivallan tehtäväalueelle, jossa muut tukevat mikäli mahdollista pyydettyä, II jaetun toimivallan tehtäväalueelle, jossa muut tukevat päävastuuviranomaista ja III yhteisen toimivallan tehtäväalueelle, jossa kaikki toimivat samoin toimivaltuuksin yhdessä ja yhteistyössä. Tullin näkemyksen mukaan yhteistyö on erittäin toimivaa ja siitä on lisäarvoa yhteiskunnalle ja kaikkien kolmen viranomaisen toiminnan tehokkuudelle ja vaikuttavuudelle.

Tullin rikostorjunta

Tullin perustehtäviin kytkeytyvät myös Tullin rikostorjuntatehtävät. Tullin tutkinta suorittaa esitutkinnan epäillyissä rikosasioissa, jotka paljastuvat Tullin edellä kuvattujen perustehtävien (tulliselvitys ja tavaraverotus) tai niihin kiinteästi liittyvien edellä kuvattujen valvontatehtävien (tulli- ja verovalvonta) yhteydessä. Lähtökohtaisesti kaikissa näissä rikosasioissa asianomistajana on Suomen valtio, minkä johdosta Tullin ei saa rikosasioista juurikaan tutkintapyyntöjä kansalaisilta tai yrityksiltä ja minkä seurauksena tullirikosten osa-alue on pääosin piilorikollisuutta. Piilorikollisuuden laajuuden ja (erityisesti fiskaalisen ja kansanterveydellisen) vakavuuden johdosta Tullin rikostorjunta pyrkii myös omaaloitteisesti paljastamaan tullirikollisuutta. Vakavan rikollisuuden torjunnan ja selvittämisen osalta tullin on täysin kytkeytynyt poliisihallinnon ja erityisesti KRPN kohdetorjuntajärjestelyihin, jotta valtakunnallinen koordinaatio pystytään varmistamaan ja jotta yhteiskunnan kannalta saavutetaan torjuntatoimilla mahdollisimman suuri vaikuttavuus.

Tullin rikostorjunta pitää sisällään paitsi rikostutkinnan myös erilaiset analyysi- ja tiedustelutoiminteet. Koska Tulli on nykyisin ns. yksitasoinen organisaatio, ei myös Tutkinnassa tai Analyysissa ja tiedustelussa ole alueorganisaatiota – molemmat ovat valtakunnallisia toimintoja, joiden henkilöstöä on sijoitettu eri paikkakunnille Suomessa. Tutkinta vastaa kaikesta Tullin suorittamasta rikostutkinnasta siitä riippumatta tekekö esitutkintaan sen oma henkilöstö tai summaarisissa tutkinnoissa tullitoimipaikkojen henkilöstö. Analyysi ja tiedustelu vastaa sen sijaan paljosta muustakin kuin ainoastaan rikostorjuntaan liittyvistä toimista: toiminnon vastuulla on paitsi rikostiedustelu myös hallinnollisten tarkastuskohteiden osoittaminen tulli- ja verovalvonnalle sekä yritystarkastukselle kaupallisessa ja henkilöliikenteessä.

Valvontaosasto

13.10.2015

Tulli tutkii vuodessa noin 10 000 tullirikosasiaa. Rikosasioiden määrä on yli kaksinkertaistunut vuoden 2006 lukuihin verrattuna. Suurin yksittäinen selittävä tekijä tähän valtavaan kasvuun on lisääntynyt verkkokauppa. Yksityishenkilöiden lisääntynyt aktiivisuus verkkokauppaostamisessa on tuonut mukaan myös laittoman toiminnan – verkkokaupoista ja -apteeekeista saa ostettua nykyisiä lähes mitä vaan. Tämä muutos on johtanut samalla siihen, että erilaisia laittomia tuotteita (huumeet, muuntohuumeet, lääkkeet, doping-aineet jne.) saapuu Suomeen nimenomaan verkkokauppaostoksina jatkuvana virtana ja usein vielä pieninä kertaerinä. Muuntohuumeiden osalta erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että Tulli paljastaa noin 100 erilaista muuntohuumetta vuositta, ja näistä 30-40 on kokonaan uusia, Suomessa ennen havaitsemattomia. Verkkokaupoista voi nykyisin ostaa vaivattomasti myös erilaisia valmisteveronalaisia tuotteita (alkoholi, savukkeet ja nuuska), jotka puolestaan johtavat pääasiallisesti hallinnollisiin seuraamuksiin ja verotuskynnyksen laukeamiseen. Verkkokaupan käynnin osalta kansainvälinen yhteistyö niin rikosoikeudellisena että myös hallinnollisessa muodossaan on saanut entistä merkittävemmän roolin.

EU-tulliviranomaiset soveltavat keskinäiseen rikostorjuntayhteistyöhön paitsi tulliviranomaisten välisiä instrumentteja (erityisesti Napoli II –yleisopimus) että myös kaikkia poliisiyhteistyön EU-laajuisia instrumentteja. EU-jäsenvaltioiden esitutkinnasta vastaavat tulliviranomaiset toimivat lisäksi Europol-yhteistyössä poliisiviranomaisten tavoin. Lisäksi Suomella on bilateraalaisia rikostorjuntasopimuksia useiden valtioiden kanssa, joita Suomen tulli käyttää yhdenvertaisesti poliisin rinnalla kansainvälisen yhteistyön keinoina. Mutta edellä mainittujen lisäksi Suomen Tullilla on sovellettavanaan noin 20 kahdenvälistä valtiosopimusta tulliyhteistyöstä, mikä luo erinomaisen pohjan Suomen Tullin kansainväliselle yhteistyölle. Tullilla onkin kansallisesti arvioiden laajin ja hyvin aktiivinen kansainvälinen yhteistyöverkosto edellä mainittujen järjestelyiden ansiosta. Lisäksi on huomioitava, että muissa valtioissa rikostorjuntaviranomaisten keskinäinen kansallinen yhteistyö ei ole samalla tasolla Suomen vastaavan kanssa. Näin ollen esitutkintaviranomaisina toimivat tulliviranomaiset näistä maista tekevätkin kansainvälisesti yhteistyötä ensisijaisesti muiden valtioiden tulliviranomaisten kanssa eikä niinkään muiden mahdollisten esitutkintaviranomaisten kanssa. Suomen tulee oman kansallisen viranomaisyhteistyön näkökulmasta hyödyntää näitä kansainvälisen tulliyhteistyön mahdollisuuksia suomalaisen yhteiskunnan suojaamiseksi tukemalla tulliviranomaisten keskinäistä kansainvälistä yhteistyötä.

Verotustehtävien siirto Tullista verohallintoon

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa päätettiin Tullin verotustehtävien siirtämisestä verohallintoon. Tehtäväsiirron toteuttamiseksi on syyskuussa 2015 aloitettu erillinen hanke, jonka tavoitteena on suunnitella ja toteuttaa verotustehtävien siirto. Verotustehtävien mukana verohallintoon on suunniteltu siirtyvän myös näihin verolajeihin kohdistuvat Tullin yrittäjäverotustehtävät. Hankkeessa tullaan myös varmistamaan se, ettei siirtäminen vaaranna valtion veronkantoa tai verovalvonnan tehokkuutta edes siirtymäaikana.

Verotustehtävien siirtämisessä tulee erityistä huomiota kiinnittää siihen, että Tullin ja verohallinnon yhteistyötä tiivistetään merkittävästi tulevaisuudessa, koska Tullille jäävät

Valvontaosasto

13.10.2015

valvonta- ja rikostorjuntatehtävät ovat toiminnallisesti täysin kytkeytyneitä verohallinnolle siirtyviin verotustehtäviin. Tullin valvontasektorin (tulli- ja verovalvonta sekä rikostorjunta) yhteiskunnallisen vaikuttavuuden varmistamiseksi tulee siirron yhteydessä varmistaa Tullin riittävät tiedonsaantioikeudet verotukselliseen tietoon jatkossakin sekä suunnitella toiminnalliset prosessit siten, että ulkomaan kaupan ja liikenteen analyysitoiminnan sekä fiskaalirikosten rikosvastuun toteuttaminen pystytään säilyttämään vähintään nykytasolla.

Tullin näkemyksen mukaan VMn hallinnonalan rakenteellista kehittämistä tulisi jatkaa verotustehtävien siirtämisen jälkeen siten, että Tullin ja verohallinnon yhteistyötä tiivistettäisiin entisestään. Tulisikin selvittää ne edellytykset, joilla Tullin rikostorjunta voisi ottaa nykyistä laajemmin vastuuta verohallinnon vastuulla oleviin verolajeihin (nykyisiin ja tuleviin) liittyvistä fiskaalirikoksista. Muutoksella olisi mahdollista tehostaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Tulli suorittaa rikostorjunnan paljastavaa toimintaa niillä sektoreilla, joissa Tulli on verotuksellisesti vastuullinen viranomaisen: fiskaalirikosten rikostorjunnan nykyistä laajempi vastuuttaminen Tullin rikostorjunnalle mahdollistaisikin Tullin näkemyksen mukaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisäämisen näissä rikoslajeissa, joissa Suomen valtio on asianomistaja. Toimintaympäristön muuttuessa (mm. sähköinen kaupankäynti) ja monimuotoistuessa (mm. sähköinen yhteydenpito ja kaupankäynti tietoverkoissa) sekä kansainvälisen sääntelyn lisääntyessä erityisviranomaisten rooli ja välttämättömyys onkin tällä vuosikymmenellä korostunut. Myös esitutkintaviranomaiselta edellytetään tänä päivänä aiempaa enemmän substanssiasioden erityisosaamista, mikä onkin monessa maassa johtanut esitutkintavaltuuksien myöntämiseen yhä useammalle erityisviranomaiselle (vrt. Ruotsi) keskittämisen sijaan. Tällaisella kehityksellä voi olla positiivista vaikutusta myös prosessiekonomiaan ja prosessien nopeutumiseen.

Talousarvioesitys 2016

Hallituksen vuodelle 2016 tekemän talousarvioesityksen mukaan Tullin toimintamäärärahat tulevat nousemaan ensi vuonna 5 786 000 euroa verrattuna vuoden 2015 talousarvioon lisättynä kuluvan vuoden I lisäbudjetissa myönnettyllä 310 000 eurolla autoverotuksen oikaisuihin. Kasvusta 5 400 000 euroa kohdistuu käynnissä olevaan tullausjärjestelmien kokonaisuudistukseen, joten muuhun toimintaan on käytettävissä 386 000 euroa edellisvuotta enemmän.

Tullille esitetyssä määrärahamitoituksessa on huomioitu pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan kirjattu sisäisen turvallisuuden ylläpitoon osoitettava vuotuinen erityismääräraha. Erityismäärärahan suuruus on vuosittain 50 miljoonaa euroa, josta 4 miljoonaa euroa on osoitettu Tullille. Muilta osin luvut sisältävät kaikkia virastoja koskevat säästötoimet sekä palkkausten VES-tarkistukset.

Lisäksi määrärahoissa on huomioitu omakustannusperiaatteen käyttöönotto Senaatti-kiinteistöjen vuokramitoituksessa, mikä alentaa Tullin määrärahoja 1 372 000 euroa. Tämän vaikutuksen tulisi olla kustannusneutraali vuokramenojen alentuessa saman määrän. Tosin vuoden 2016 määrärahoissa ei ole otettu huomioon korkeimman hallinto-oikeuden viimeistelystä ratkaisua koskien tullilain 20 § mukaisten ilmaisten valvontatilojen tulkintaa,

Valvontaosasto

13.10.2015

mikä tulee lisäämään Tullin toimitilamenoja 500 000 – 1 000 000 euroa ensi vuonna lukujen täsmentyessä myöhemmin.

Tullille esitetty määrärahataso lienee riittävä varmistamaan sen, että ensi vuonna Tulli pystyy tekemään toiminnan sopeuttamistoimet hallitusti luonnollisen poistuman sekä rakenteellisten ja toiminnallisten uudistusten avulla ilman vakinaisen henkilöstön vähentämistoimia. Toki on huomattava, että hallitusohjelmassa linjatut säästöt aiempien vuosien säästöpäätösten kanssa tulevat laskemaan Tullinkin määrärahoja merkittävästi lähivuosina, mikä väistämättä näkyy henkilökunnan määrän vähenemisenä.

Vuosien 2012 – 2015 harmaan talouden torjuntaohjelman rahoitukselle ei ole tulossa jatkoa ensi vuonna kuten ei kuluvan vuoden toimineelle ylisuurten alkoholijuomaerien maahantuonnin valvonnallekaan. Tullin pyrkimyksenä kuitenkin on jatkaa näitä toimintoja mahdollisimman laajamittaisesti sisäisen turvallisuuden määrärahan tukemana.

Torniossa 22.9.2015 aloitettu tehostettu tullivalvonta Suomeen pyrkivien turvapaikanhakijoiden virran hallitsemiseksi tulee aiheuttamaan Tullille tänä vuonna noin 500 000 euron lisäkulut, jos toiminta jatkuu vuoden loppuun saakka nykytasoisena ja vastaavasti ensi vuodelle aiheutuvat lisäkulut ovat noin 2 000 000 miljoonaa euroa. Tullille ei ole toistaiseksi myönnetty määrärahoja kummallekaan vuodelle.



Sami Rakshit
johtaja

Liitteet

Listaus tullivalvonnan kohteena olevista keskeisistä rajoituksista ja kielloista

Listaus ministeriöistä ja virastoista sekä niiden substanssivastuulla olevista asioista, joiden osalta Tulli vastaa valvontatyöstä ja sen yhteydessä paljastuvien rikosten esitutkinnasta

Kuvio PTR-yhteistyön luonteesta

Jakelu

Hallintovaliokunta

Tiedoksi

hallitusneuvos Ismo Mäenpää (VM)

Tullin johtoryhmä