

Bryssel 1.7.2019
COM(2019) 294 final

ANNEX

LIITE

asiakirjaan

ehdotus neuvoston päätökseksi

**OECD:n julkishallintokomiteassa ja OECD:n neuvostossa Euroopan unionin puolesta
otettavasta kannasta siltä osin kuin kyseessä on suositusluonnos ”Laittoman kaupan
torjuminen: vapaakauppa-alueiden avoimuuden parantaminen”**

LIITE

Suositus: ”Laittoman kaupan torjuminen: vapaakauppa-alueiden avoimuuden parantaminen

1. Tässä asiakirjassa esitetään suositusluonnos ”Laittoman kaupan torjuminen: vapaakauppa-alueiden avoimuuden parantaminen”, jäljempänä ’suositusluonnos’ (ks. liite). Suositusluonnoksen on laatinut laittoman kaupan torjumista käsittelevä työryhmä¹, joka on OECD:n julkishallintokomitean, jäljempänä ’julkishallintokomitea’, korkean riskitason foorumin apuelin. Tarkoituksena on auttaa hallituksia ja poliittisia päättäjiä vähentämään ja estämään vapaakauppa-alueilta käsin ja niiden sisällä tapahtuvaa laitonta kauppaa.
2. OECD on tutkinut laitonta kauppaa laajasti sekä tehnyt temaattisia tutkimuksia ja vertaillut eri maiden tietoja laittomien markkinoiden kartoittamiseksi ja ymmärtämiseksi paremmin. Työstä saadut tulokset tarjoavat todisteperustan riskinhallintapolitiikoille eri sektoreilla.
3. Kuten julkishallintokomitean työ- ja budjettiohjelmassa 2017–2018 [GOV/PGC(2016)9/FINAL] esitettiin, OECD analysoi yhteistyössä Euroopan unionin teollisoikeuksien viraston (EUIPO) kanssa väärennosten rajat ylittävän laittoman kaupan kauppareittejä sekä erityyppisiä laittomia tavaroita. Analyysissä havaittiin useita toimintatapoihin liittyviä ongelmia (muun muassa vapaakauppa-alueet), joiden osalta voidaan parantaa valvontaa ja tehostaa riskiin perustuvia lainvalvontakäytäntöjä. Vuonna 2017 annetussa ministerineuvoston julkilausumassa toivottiin OECD:n laittoman kaupan torjumista käsittelevän työryhmän työn jatkumista ja todettiin, että kansainvälisen korruption ja laittoman kaupan torjunta edellyttää kansainvälistä yhteistyötä ja kumppanuuksia².

Suositusluonnoksen laatimisen perusteet

4. Vapaakauppa-alueita on perustettu viime vuosikymmeninä ennätysmääriä uuden liiketoiminnan ja ulkomaisten investointien houkuttelemiseksi. Tavoitteena on helpottaa kauppaa ja talouskasvua poistamalla tulleja, kiintiöitä ja muita veroja sekä minimoimalla byrokratian vaatimuksia, kuten tiettyjä tullimenettelyjä ja julkistamisvaatimuksia. Vapaakauppa-alueiden soveltamisala ja luonne on eri maissa erilainen riippuen siitä, minkälaista järjestelmää ja minkä tyyppisiä toimia niillä voidaan toteuttaa. Niillä voi myös olla erilaisia nimityksiä, kuten vapaa-alue, yritysvyöhyke, vientiteollisuuden vapaa-alue, erityistalousalue ja ulkomaankauppa-alue. Koska tällaiset alueet ovat yleistyneet dynaamisessa globalisaatioympäristössä, niillä on nykyisin keskeinen asema monien maiden ja monien johtavien valmistajien liiketoiminnassa.
5. Vapaakauppa-alueiden kehitys on joissakin maissa kuitenkin ollut nopeampaa kuin niiden toiminnan tehokasta valvontaa koskevien standardien ja määräysten laatiminen. Tämän seurauksena rikollisverkostot ovat löytäneet tapoja käyttää väärin joidenkin vapaakauppa-alueiden valvonnassa olevia aukkoja ja salakuljettaneet tai ohjanneet laittomia tuotteita kotimarkkinoille, perustaneet tuotantolaitoksia väärennettyjen tavaroiden valmistamiseksi, kuljettaneet laittomia tavaroita ja

¹ Laittoman kaupan torjumista käsittelevä työryhmä kartoittaa ja mittaa rajojen yli ulottuvan laittoman kaupan taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi väärennetyjen tavaroiden, luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä ihmisten osalta.

² Ministerineuvoston julkilausuma vuodelta 2017.

helpottaneet laittomien palvelujen tarjoamista. Joissakin maissa vapaakauppa-alueita kohdellaan kaikilta osin kuin maan ulkopuolella sijaitsevia tullialueita, minkä vuoksi saapuvien ja lähtevien tavaroiden tullivalvonta on hyvin vähäistä. Vaikka vapaakauppa-alueiden perustamisen edellytyksiä säännellään, tullivalvonta ja tullitoimet ovat usein riittämättömiä tai niitä ei ole lainkaan. Vaikka lainsäädännössä nimenomaisesti säädettäisiinkin tulliviranomaisten toimivallasta tehdä tarkastuksia vapaakauppa-alueilla, täytäntöönpano voi olla heikkoa.

6. Monet vapaakauppa-alueet tuottavat taloudellista hyötyä paikallisille talouksille. On kuitenkin vahvaa näyttöä siitä, että niiden kautta kulkee laittomia kauppavirtoja, kuten väärennöksiä, luonnonvaraista kasvistoa ja eläimistöä sekä aseita. OECD:n analyysissä havaittiin positiivinen korrelaatio vapaakauppa-alueen koon eli sille sijoittautuneiden työntekijöiden ja yritysten määrän ja väärennösten laittoman kaupan arvon välillä. Joidenkin vapaakauppa-alueiden on todettu olevan keskeisiä kauttakuljetuspaikkoja laittomille tavaroille, jotka on pakattu tai merkitty uudelleen, jotta niiden alkuperä voidaan peittää ja ne voidaan ujuttaa lailliseen toimitusketjuun.
7. Neuvoston ministeritason kokouksessa vuonna 2017 ministerit ”totesivat, että kansainvälinen korruption ja laittoman kaupan torjunta edellyttää kansainvälistä yhteistyötä ja kumppanuuksia, myös nykyisten standardien täytäntöönpanon tehostamista” ja ”toivoivat OECD:n jatkavan työtä laittoman kaupan torjumiseksi, myös laittoman kaupan torjumista käsittelevässä työryhmässä”.
8. Näihin ongelmiin puuttumiseksi ja ministerien kehotukseen vastaamiseksi laittoman kaupan torjumista käsittelevä työryhmä on valmistellut luonnosta OECD:n neuvoston suositukseksi, jossa ehdotetaan toimenpiteitä vapaakauppa-alueiden avoimuuden lisäämiseksi, jotta voidaan vähentää niiden väärinkäyttöä ja niiden houkuttelevuutta rikollisjärjestöille, jotka tällä hetkellä käyttävät niitä hyväkseen.
9. Suositusluonnos perustuu OECD:n kuusi vuotta kestäneeseen analysointiin ja asiantuntijoiden kuulemiseen, etenkin seuraaviin kahteen:
10. Laittoman kaupan torjumista käsittelevän työryhmän kokoukset, joissa käsiteltiin lainvalvonnan haasteita, joita vapaakauppa-alueet aiheuttavat erilaisilla laittomilla markkinoilla, ja kaksi yhteistä työpajaa eri hallitustenvälisten järjestöjen kanssa. Ensimmäinen työpaja järjestettiin Maailman tullijärjestön (WCO) kanssa Brysselissä marraskuussa 2016 ja toinen EUIPO:n kanssa Alicantessa syyskuussa 2017;
11. OECD:n raportti hallintokehyksestä laittoman kaupan torjuntaa varten ”Governance Frameworks to Counter Illicit Trade”³, jossa otetaan huomioon muun muassa näiden keskustelujen laajat suuntaviivat, sekä maaliskuussa 2018 julkaistu OECD:n ja EUIPO:n yhteinen raportti⁴ väärennettyjen tavaroiden kaupasta ja vapaakauppa-alueista ”Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones”, jossa katsotaan, että vapaakauppa-alueen koon (sille sijoittautuneiden yritysten ja työntekijöiden määrä ja osuus kokonaisvientiarvosta) ja väärennösten laittoman kaupan arvon välillä on tilastollinen korrelaatio.
12. Analyysissä määritettiin keskeiset ongelmat, jotka tekevät vapaakauppa-alueista alttiita laittomalle kaupalle:

³ Governance Frameworks to Counter Illicit Trade (OECD, 2018).

⁴ Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones: Evidence from recent trends (OECD-EUIPO, 2018).

- Lainvalvontaviranomaiset eivät ehkä valvo riittävästi vapaakauppa-alueiden toimintaympäristöä, koska virheellisesti ajatellaan, että alueille sijoittautuneet yritykset toimivat kansallisen lainkäyttöalueen ulkopuolella. Tämä johtaa virheelliseen käsitykseen siitä, että kansallisilla lainvalvontaviranomaisilla ja tulliviranomaisilla ei olisi valtuutettua pääsyä alueella toimivien talouden toimijoiden toimitiloihin ja tietoihin.
 - Myös talouksissa, joissa on oikea käsitys paikallisen tullin ja muiden lainvalvojien valtuutuksesta päästä vapaakauppa-alueelle, kiinnostus alueen toimintojen ja jälleenlaivausten seurantaan on vähäistä, ellei toiminta tunkeudu riittävässä määrin kotimarkkinoille.
13. Käteisen rahan käyttö vapaakauppa-alueilla on helppoa, koska sen voidaan ilmoittaa olevan tarkoitettu alueen sisäisiin liiketoimiin. Käytössä ei kuitenkaan ole virallista tarkastusmenettelyä lopullisen käytön laillisuuden vahvistamiseksi. Myös se, että sähköiset lastin seurantajärjestelmät eivät ole yhteensopivia toimivaltaisten viranomaisten järjestelmien kanssa, haittaa oikea-aikaista riskianalyysiä.
 14. Vaikka vapaakauppa-alueiden väärinkäytöstä laittoman kaupan harjoittamiseen on saatu tapauskohtaista näyttöä, mikä on nostanut jotkin niistä kansainväliseen valokeilaan, korkealla tasolla tietoisuus vapaakauppa-alueisiin liittyvistä riskeistä on edelleen varsin vähäistä.
 15. Asiantuntijakokoukset ja -pohdinnat sekä OECD:n äskettäiset vapaakauppa-alueita koskevat julkaisut ja aiemmat OECD:n raportit⁵ tukevat päätelmää siitä, että useilla vapaakauppa-alueilla toimien seurannan, valvonnan ja avoimuuden puute mahdollistaa laittomien tavaroiden tuotannon, liikuttamisen, varastoinnin ja salakuljetuksen. Näiden havaintojen painoarvo vaikutti ministerien vuoden 2017 OECD:n ministerineuvoston kokouksessa antamaan kehotukseen käynnistää koordinoituja kansainvälisiä toimia vapaakauppa-alueiden avoimuuden lisäämiseksi ja siten vähentää niiden hyödyllisyyttä laittomalle kaupalle.

Suositusluonnoksen laatimisprosessi

16. Korkean riskitason foorumin joulukuussa 2017 järjestetyssä kokouksessa sovittiin, että työryhmän olisi laadittava luonnos laittoman kaupan torjuntaa koskevasta ohjeasiakirjasta, jolla tuetaan OECD:n päämäärää vahvistaa maailmanlaajuiset standardit ja luoda maailmanlaajuiset tasapuoliset toimintaedellytykset. Ehdotettujen toimenpiteiden tavoitteena on vahvistaa lainvalvonnan valmiuksia toteuttaa tehokkaita toimia ja vähentää vapaakauppa-alueiden houkuttelevuutta rikollisille yrittäjille.
17. Ensimmäisestä ohjeasiakirjaluonnoksesta, joka koski suositusta ”laittoman kaupan torjumisesta: vapaakauppa-alueiden avoimuuden lisääminen”, keskusteltiin ja sitä kommentoitiin laittoman kaupan torjumista käsittelevän työryhmän kokouksessa maaliskuussa 2018 [GOV/PGC/HLRF/TFCIT(2018)1]. Kokouksessa käsiteltiin myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän, WCO:n ja Maailman kauppajärjestön sihteeristöjen kuulemiseen liittyviä kirjallisia huomautuksia.
18. Julkishallintokomitealle prosessista ilmoitettiin sen 57. kokouksessa 12. huhtikuuta 2018, ja sitä pyydettiin esittämään huomautuksia toimintavaihtoehtoista, joilla

⁵ Why Do Countries Export Fakes? The Role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio-economic Factors (OECD-EUIPO, 2018); Illicit Trade: Converging Criminal Networks (OECD, 2016).

pyritään vahvistamaan laittoman kaupan torjuntaa koskevaa hallintokehystä ja joihin kuuluu myös kuulemismenettely. Julkishallintokomitea suostui myös ohjeasiakirjaluonnosta koskevan julkisen kuulemisen käynnistämiseen [GOV/PGC/A(2018)1].

19. Kun ohjeasiakirjaluonnokseen oli lisätty korkean riskitason foorumin ja laittoman kaupan torjumista käsittelevän työryhmän huomautukset, julkinen verkkokuuleminen käynnistettiin 8. heinäkuuta 2018. Kuuleminen kesti 3. syyskuuta 2018 asti. Kuuleminen oli avoin kaikille sidosryhmille. Palautetta saatiin muun muassa OECD:n jäseniltä ja ei-jäseniltä, vapaakauppa-alueiden toimijoilta ja niiden järjestöiltä, välittäjiltä (mukaan lukien laivaajat, huolitsijat ja kuriiripalvelut) ja vapaakauppa-alueelle sijoittautuneilta tai niitä toimitusketjussaan käyttäviltä teollisuudenaloilta. Julkiseen kuulemiseen osallistui yli 200 yksittäistä sidosryhmää, ja kirjallisia huomautuksia saatiin lähes 100 sivua.
20. Ohjeasiakirjaluonnos toimitettiin 18. kesäkuuta 2018 kommentoivaksi myös kauppakomitean työryhmälle, ja sisäisiä kuulemisia järjestettiin talouspoliittisen komitean, kauppakomitean, kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan korruption vastaisen työryhmän ja avoimuutta ja tietojenvaihtoa käsittelevän maailmanlaajuisen foorumin sihteeristöille. Myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF) sihteeristöä kuultiin. Näin saatiin arvokasta palautetta, joka auttoi lisäämään ohjeasiakirjaluonnoksen johdonmukaisuutta ja yhdenmukaisuutta nykyisten välineiden kanssa.
21. Kun luonnokseen oli lisätty kaikki julkisessa kuulemisessa ja muiden OECD:n elinten ja sihteeristön kuulemisessa saadut aiheelliset ja merkitykselliset huomautukset, tarkistettu luonnos lähetettiin laittoman kaupan torjumista käsittelevälle työryhmälle (ja korkean riskitason foorumille) edelleen suositusluonnoksena. Tässä vaiheessa eräät valtuuskunnat ottivat esiin useita kysymyksiä, kuten sen, miten voitaisiin parhaiten valvoa, noudattavatko vapaakauppa-alueet puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytännesääntöjä. Kysymyksiä käsiteltiin, ja tuloksena oli liitteessä oleva tekstiluonnos, joka ei sisällä erillistä määräystä noudattamisen valvomisesta mutta joka sisältää lausuman aikomuksesta kehittää selkeät keinot noudattamisen valvomiseksi yhden vuoden kuluessa suosituksen hyväksymisestä.
22. Tarkistettu suositusluonnos esitetään näin ollen laittoman kaupan torjumista käsittelevälle työryhmälle hyväksyntää varten ja siirrettäväksi korkean riskitason foorumille, minkä jälkeen se toimitetaan julkishallintokomitealle hyväksyntää varten ja lopulta toimeenpanevan komitean kautta neuvostolle hyväksyttäväksi.

Suositusluonnoksen tavoite ja soveltamisala

23. Suositusluonnoksen tarkoituksena on varmistaa vapaakauppa-alueiden avoimuus. Se kuuluu osana laajempaan tavoitteeseen torjua laitonta kauppaa. Laittomalla kaupalla on laajoja kielteisiä taloudellisia, yhteiskunnallisia, ympäristöön liittyviä ja jopa poliittisia vaikutuksia – se on kokonaisvaltaisesti haitallista kestäväälle kehitykselle. Se heikentää hyvää hallinnointia, syö valtioiden ja oikeusvaltioperiaatteen uskottavuutta ja mahdollisesti uhkaa poliittista vakautta, koska talouden toimijat ohjaavat huomiota eri suuntaan suojellakseen laitonta markkinaosuuttaan.
24. Suositusluonnoksen laajempi tavoite on määrittää ajan myötä selkeät odotukset politiikalle, jolla laitonta kauppaa voidaan torjua tehokkaasti. Yhteisten globalisaatiostandardien päämääränä on varmistaa hyötyjen jakaminen ja haittojen

vähentäminen siinä määrin kuin se on mahdollista. Tämä edellyttää mailta yhteistyön jatkamista ja investointeja tarvittavien institutionaalisten valmiuksien kehittämiseen⁶.

25. Suositusluonnoksessa siihen sitoutuneita jäseniä ja ei-jäseniä, jäljempänä 'suosituksen osapuolet', kehoitetaan kannustamaan vapaakauppa-alueiden toimijoita noudattamaan puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytännesääntöjä (esitetty suositusluonnoksen lisäyksessä) vapaaehtoisesti, sillä noudattamista tullaan arvioimaan ja valvomaan mekanismin avulla (diagnostinen väline), joka kehitetään vuoden kuluessa suositusluonnoksen hyväksymisestä. Tarkoituksena on varmistaa suositusluonnoksen vaikutus ja edistää avoimuutta tehokkaasti niin, että vapaakauppa-alueet valvovat alueelleen sijoittautuneita talouden toimijoita ja tekevät yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Vapaakauppa-alueiden olisi edistettävä tutkimusten kannalta hyödyllisten tietojen saatavuutta, lisättävä vastuuvollisuutta ja luotava tasapuoliset toimintaedellytykset, mikä lopulta auttaa vähentämään laitonta kauppaa.
26. Suositusluonnoksessa ehdotetaan kaksitahoista lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon kaikille vapaakauppa-alueiden hyvään hallinnointiin liittyville sidosryhmille merkitykselliset ulottuvuudet. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi tulliviranomaisia ja tarvittaessa laajempaa lainvalvontayhteisöä (johon voi kuulua ympäristörikoksia käsitteleviä viranomaisia, veroviranomaisia ja muita viranomaisia), vapaakauppa-alueita, alueen toimijoita ja kansalaisyhteiskuntaa.
27. Suositusluonnoksen tavoitteena on tukea suosituksen osapuolia ja tarjota hyödyllisiä ohjeita ongelmien ratkaisemiseksi ja laittoman kaupan vähentämiseen liittyvien hyvien käytäntöjen tunnistamiseksi. Kattava lähestymistapa vapaakauppa-alueiden laittoman kaupan vähentämiseksi edellyttää suosituksen osapuolilta investointeja paitsi erilaisiin toimiin myös yhteistyöhön, jotta vapaakauppa-alueita voidaan seurata ja valvoa, kun niitä käytetään väärin laittoman kaupan harjoittamiseen. Tästä syystä suositusluonnoksessa käsitellään OECD:n tutkimuksessa havaittuja keskeisiä tarpeita, muun muassa seuraavia:
- Kansallisten lainsäätämisestä ja lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten välinen koordinoitu kansainvälinen yhteistyö sen varmistamiseksi, että lainvalvojilla ja tullivirkailijoilla on nimenomaisesti valtuudet suorittaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti tehokkaita paikalla tehtäviä tarkastuksia ja tutkimuksia ja toteuttaa valvontaa ilman ennakoilmoitusta tai tuomioistuimen lupaa milloin ja missä tahansa vapaakauppa-alueen sisällä, jotta voidaan helpottaa sovellettavien lakien, määräysten ja ohjeiden soveltamista.
 - Kansainvälinen yhteistyö, jolla paikallisviranomaisille asetetaan kannustimia lisätä valppautta ja valvoa vapaakauppa-alueita, sillä negatiiviset ulkoisvaikutukset eivät ole niiden kotimarkkinoilla riittäviä motivoimaan toimiin, jotka vähentäisivät laittoman kaupan riskejä.
 - Poliittisen tahdon luominen ratkaisujen löytämiseksi.

Täytäntöönpanon seuranta, levittäminen ja ei-jäsenten osallistuminen

28. Suositusluonnoksessa kehoitetaan julkishallintokomiteaa
- *käyttämään laittoman kaupan torjumista käsittelevää työryhmää tiedonvaihdon foorumina ja tekemään vapaaehtoisia vertaisarviointeja tämän suosituksen*

⁶

Governance Frameworks to Counter Illicit Trade (OECD, 2018)

täytäntöönpanosta. Tämä voi tapahtua esimerkiksi siten, että sidosryhmät sitoutuvat lisäämään tietoisuutta laittoman kaupan riskistä vapaakauppa-alueilla, keskustelevat puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytännesääntöjen noudattamisesta ja vertailevat kokemuksia ja tutkivat käytäntöjä laittoman kaupan riskien vähentämiseksi ja torjumiseksi;

- kehittämään mekanismi (diagnostinen väline) puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytännesääntöjen noudattamisen ja toimivuuden arvioimiseksi. Mekanismi on tarkoitus kehittää laittoman kaupan torjumista käsittelevän työryhmän johtamassa sidosryhmien välisessä prosessissa korkean riskitason foorumin ja julkishallintokomitean puitteissa yhden vuoden kuluessa suosituksen antamisesta;*
- kehittämään välineet, joilla tuetaan suosituksen osapuolia suosituksen täytäntöönpanossa, mukaan lukien puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytännesääntöjen noudattamisen edistäminen ja siihen kannustaminen, yhden vuoden kuluessa suosituksen antamisesta: välineet on tarkoitus kehittää laittoman kaupan torjumista käsittelevän työryhmän johtamassa sidosryhmien välisessä prosessissa korkean riskitason foorumin ja julkishallintokomitean puitteissa tukemaan suosituksen osapuolia ja vapaakauppa-alueita käytännön täytäntöönpanossa, mukaan lukien puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytännesääntöjen noudattaminen. Tällaisiin välineisiin kuuluisi vapaakauppa-alueita koskevan riskinarviointimallin kehittäminen yrityksille eheyden/luotettavuuden ja hyvän hallinnoinnin riittävyuden arvioimiseksi viitearvojen perusteella eri vapaakauppa-alueilla. Niihin kuuluisi myös konkreettisin esimerkein varustettu hyvien käytänteiden rekisteri. Lisäksi voidaan perustaa asteittain foorumeita eri sidosryhmien yhteistyötä varten politiikan, hallinnon ja täytäntöönpanon aukkojen poistamiseksi;*
- seuraamaan suosituksen täytäntöönpanoa ja antamaan siitä raportti neuvostolle viimeistään viiden vuoden kuluttua suosituksen antamisesta ja myöhemmin vähintään kerran kymmenessä vuodessa: raportissa arvioidaan suositusluonnoksen merkityksellisyyttä ja vaikutuksia, jotta voidaan varmistaa sen ajantasaisuus ja tarvittaessa tunnistaa tarkistustarpeet. Raportti perustuu välineiden kehittämisen aikana kerättyihin tietoihin hyvistä käytännöistä, julkishallintokomiteassa ja sen asiaan liittyvissä apuelimissä käytyihin keskusteluihin suositusluonnoksen täytäntöönpanosta sekä sidosryhmien välisillä foorumeilla vaihdettuihin tietoihin yhteistyöstä, jota on tehty julkishallintokomitean ja sen apuelimien työn tukemiseksi.*

29. Suositusluonnoksessa kehoitetaan pääsihteeriä ja suosituksen osapuolia levittämään suositusta. Kun suositusluonnos on hyväksytty, se on saatavilla verkossa OECD:n oikeudellisten asiakirjojen koosteessa. Levittämisen helpottamiseksi saataville tulee myös PDF-muotoinen kirjanen, joka sisältää suositusluonnoksen tekstin ja oleellisia taustatietoja. Sihteeristö jakaa suositusluonnoksen asianomaisten ministeriöiden, parlamentaaristen ryhmien, teollisuuden järjestöjen, ammatillisten järjestöjen ja asiaankuuluvien tutkijoiden ja asiantuntijoiden kokouksissa.
30. Ei-jäsenet voivat liittyä suositusluonnokseen. Liittyminen tarkoittaisi suosituksen osapuolten poliittista sitoutumista suositusluonnoksen periaatteisiin. Ei-jäsenten sitouttaminen suositusluonnokseen lähettäisi viestin, että niillä voi olla proaktiivinen rooli laittoman kaupan vähentämisessä ja tasapuolisten toimintaedellytysten

edistämisessä maailmanlaajuisesti. Kaikki mukaan liittyvät ei-jäsenet sisällytettäisiin toimiin, joilla tuetaan ja seurataan suosituksen täytäntöönpanoa.

LISÄYS

Neuvoston suositusluonnos vapaakauppa-alueiden avoimuuden parantamisesta

NEUVOSTO, joka

OTTAA HUOMIOON 14 päivänä joulukuuta 1960 tehdyn Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöä koskevan konvention 5 artiklan b alakohdan;

OTTAA HUOMIOON [neuvoston suosituksen vero- ja muiden lainvalvontaviranomaisten välisen yhteistyön helpottamisesta vakavien rikosten torjumiseksi \[OECD/LEGAL/0384\]](#);

OTTAA HUOMIOON [neuvoston suosituksen torjunta-aineiden laittoman kaupan torjumisesta \[OECD/LEGAL/0446\]](#);

OTTAA HUOMIOON vuoden 2012 FATF:n suositukset, vuoden 1994 WTO:n sopimuksen teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyvistä näkökohdista ja vuoden 2017 WTO:n sopimuksen kaupan helpottamisesta;

PANEE MERKILLE tarkistetun WCO:n Kioton yleissopimuksen erillisessä liitteessä D olevassa 2 luvussa (vapaa-alueet) vahvistetut tullimenettelyjä ja -valvontaa koskevat perusperiaatteet;

TOTEAA, että laitton kauppa toimii globaalin talouden varjossa ja yhä useampi ammattimainen laitton kauppias käy kauppaa erilaisilla kielletyillä tavaroilla ja palveluilla, myös väärennöksillä;

TOTEAA, että laitton kauppa ja rikollisverkostot ovat kasvava turvallisuusongelma maailmanlaajuisesti ja että ne ovat uhka yhteisöille ja yhteiskunnille kokonaisuudessaan mahdollistaen tuottoisan rikollisen liiketoiminnan ja terrorismin rahoituksen ja aiheuttaen epävakautta ja väkivaltaa koko maailmassa;

TOTEAA, että käytössä on erilaisia kansainvälisiä standardeja, joilla kielletään tai säännellään laittoman kaupan eri sektoreita, kuten ihmisten, huumausaineiden, väärennösten, uhanalaisen ja laittomasti korjatun kasviston ja eläimistön, antiikkiesineiden ja tavanomaisten aseiden kauppaa, ja edistetään oikeudellisten ja operatiivisten toimenpiteiden sekä sääntelytoimenpiteiden käyttöön ottoa laittoman kaupan tuoton torjumiseksi;

OTTAA HUOMIOON tarpeen antaa lisää yhdenmukaistettuja ohjeita, jotka tarjoavat hallituksille tehokkaat välineet laittoman kaupan havaitsemiseen, ehkäisemiseen ja vähentämiseen kaikilla eri laittomilla markkinoilla hyödykkeestä riippumatta;

TOTEAA tarpeen toteuttaa proaktiivisia toimenpiteitä laittomien tavaroiden ja palvelujen tarjonnan vähentämiseksi ja niiden kysynnän hillitsemiseksi kaikilla eri laittomilla markkinoilla;

TOTEAA, että vapaakauppa-alueet voivat edistää laillista talouskasvua ja että niillä voi olla keskeinen asema talouselämässä monissa talouksissa ja monien johtavien valmistajien keskuudessa;

TOTEAA, että vaikka vapaakauppa-alueiden standardit, valvonta ja muut tarkastukset ovat yleistyneet, ne eivät ole aina pysyneet talouden toimijoiden määrän kasvun ja tavaroiden ja palvelujen laittoman kaupan määrän kasvun tasalla;

TOTEAA, että joillakin vapaakauppa-alueilla toimivaltaisilla viranomaisilla ei ehkä ole oikea-aikaista fyysistä pääsyä tiloihin ja että niillä on usein vaikeuksia saada tietoja vapaakauppa-alueelle sijoittautuneiden talouden toimijoiden toiminnasta ja vapaakauppa-

alueen kautta kuljetettujen tavaroiden tai siellä valmistettujen tai koottujen tavaroiden omistajuudesta, vaikka muissa asiaan liittyvissä kansainvälisissä standardeissa sitä edellytetään;

TOTEAA, että jotkin talouden toimijat voivat käyttää vapaakauppa-alueiden riittämätöntä valvontaa ja tarkastusta sekä avoimuuden puutetta hyödykseen ja harjoittaa petollista kauppaa, rikkoa teollis- ja tekijänoikeuksia, salakuljettaa tavaroita, helpottaa aseiden leviämistä ja pestä rikoksen tuottamaa hyötyä;

PANEE MERKILLE mahdollisuuden saattaa vastuuseen toimivaltaiset viranomaiset, jotka hyväksyvät laittoman kaupan tai laiminlyövät sellaisten talouden toimijoiden valvontaa, jotka harjoittavat ihmisille, yrityksille ja ympäristölle vahingollista laitonta kauppaa tai mahdollistavat sen;

julkishallintokomitean ehdotuksesta

I. ON YHTÄ MIELTÄ siitä, että tässä suosituksessa

- ’vapaakauppa-alueella’ tarkoitetaan tietyn maan tai lainkäyttöalueen määrittelemää aluetta, jolla sinne tuleviin tavaroihin ei sovelleta lainkaan tuonti- tai vientitulleja tai niihin sovelletaan alhaisempia tuonti- tai vientitulleja kuin sovellettaisiin, jos kyseiset tavarat ilmoitettaisiin luovutettaviksi vapaaseen liikkeeseen, sillä hetkellä, jona ne saapuvat sinne. Tiloja, joita käytetään väliaikaiseen varastointiin tai tullivarastointimenettelyyn, ei katsota vapaakauppa-alueiksi;
- ’toimivaltaisilla viranomaisilla’ tarkoitetaan muun muassa mutta ei pelkästään seuraavia viranomaisia: poliisi-, tulli, vero- ja markkinavalvontavirkamiehet, joilla on lainkäyttövaltaa asiaan kuuluvien henkilöiden, paikkojen, prosessien/menettelyjen tai tavaroiden suhteen;

II. SUOSITTELEE, että jäsenet ja ei-jäsenet, jotka ovat sitoutuneet noudattamaan suositusta, jäljempänä ’suosituksen osapuolet’, **edistävät avoimuutta, jotta voidaan estää vapaakauppa-alueiden väärinkäyttö laittoman kaupan hyväksi.**

Tätä varten suosituksen osapuolten olisi syrjimättömästi ja siten, että ei aiheuteta esteitä kaupankäynnille,

1. varmistettava, että niiden alueelle perustettuja tai muutoin niiden hallinnollisessa valvonnassa olevia **vapaakauppa-alueita koskevassa oikeuskehyksessä**
 - annetaan toimivaltaisille viranomaisille oikeus vaatia asiaan liittyviä tietoja, asiakirjoja, näytteitä tai muita tavaroiden tuotantoon tai liikkumiseen liittyviä tietoja sekä suorittaa milloin tahansa viran puolesta kansallisen lainsäädännön mukaisesti vapaakauppa-alueella varastoituja, tuotettuja tai pakattuja tavaroita tai tarjottuja palveluja taikka siellä toteutettuja toimia koskevia tarkastuksia;
 - annetaan toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus toteuttaa asianmukaiset toimet ja toimenpiteet kansallisen lainsäädännön mukaisesti;
 - annetaan toimivaltaisille viranomaisille valtuudet tutkia tavarat ennen niiden pääsyä vapaakauppa-alueelle tai sen yhteydessä tai milloin tahansa tämän jälkeen, jos tutkimusta pidetään tarpeellisenä sellaisen lain, määräyksen tai ohjeen asianmukaisen soveltamisen helpottamiseksi, jonka täytäntöönpanoon toimivaltaisella viranomaisella on valtuudet;
 - annetaan toimivaltaisille viranomaisille valtuudet panna täytäntöön vapaakauppa-alueella toteutettavia toimia koskevat kiellot ja rajoitukset ottaen

huomioon kyseessä olevien tavaroiden luonteen, tullivalvonnan vaatimukset tai turvallisuus- ja suojavaatimukset;

- annetaan toimivaltaisille viranomaisille valtuudet kieltää henkilöitä, jotka eivät anna tarvittavia takeita tullisäännösten noudattamisesta, harjoittamasta toimintaa vapaakauppa-alueella;
 - kielletään sellaisia oikeushenkilöitä tai luonnollisia henkilöitä, jotka on tuomittu laittomasta taloudellisesta tai rahoitustoiminnasta, toimimasta vapaakauppa-alueella;
 - varmistetaan, että toimivaltaiset viranomaiset valvovat vapaakauppa-alueiden rajoja ja tulo-/lähtöpaikkoja;
 - varmistetaan, että vapaakauppa-alueelle saapuvat ja sieltä lähtevät tavarat, ihmiset ja kuljetusvälineet tarkistetaan tehokkaasti;
 - varmistetaan, että taloudet toimijat, jotka saavat toimia vapaakauppa-alueella, ovat fyysisesti sijoittautuneet vapaakauppa-alueelle ja että ne ilmoittavat toimivaltaisille viranomaisille asiakkaidensa henkilöllisyyden. Jos asiakas toimii asiamiehenä tai edustajana, talouden toimijan olisi ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille myös päämiehen henkilöllisyys eli sen henkilön tiedot, jonka puolesta asiamies toimii;
2. varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on pääsy **vapaakauppa-alueelle saapuvia ja sieltä lähteviä tavaroita koskeviin koottuihin tilastotietoihin** tullinimiketasolla sekä tietoihin, joista ilmenee tavaroiden omistaja;
3. **tehtävä kansainvälistä yhteistyötä lainvalvontatietojen vaihtamiseksi** ja kuultava toimivaltaisia viranomaisia ja vaikutuksen kohteena olevia teollisuudenaloja tutkimuksissa ja muissa oikeudellisissa tai hallinnollisissa menettelyissä, jotka koskevat tapauksia, joissa vapaakauppa-aluetta on käytetty väärin laittomaan kauppaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi seuraavia keinoja:
- rahoitus- ja hallinnollisten tietojen jakaminen omatoimisesti ja pyydettyä todisteiden esittämisen tukemiseksi oikeudenkäynneissä ja vapaakauppa-alueiden tehokkaan valvonnan ja tarkistusten varmistamiseksi ja edistämiseksi sekä vapaakauppa-alueiden väärinkäytön estämiseksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti;
 - tullien väliseen yhteistyöhön liittyvien nykyisten järjestelyjen parempi hyödyntäminen tai liittyminen osaksi niitä, kuten sopimuksissa keskinäisestä avunannosta tulliasioissa edellytetään, ja muun lainvalvonnan alan tiedonvaihdon ja julkistamista koskevien väylien ja protokollien parempi hyödyntäminen tai liittyminen osaksi niitä;
 - yhteistyö ja avunanto toimintatapojen ja käytäntöjen kehittämiseksi ja täytäntöönpanemiseksi, jotta voidaan torjua laitonta kauppaa vapaakauppa-alueilla, mukaan lukien tekninen apu toimivaltaisten viranomaisten, vapaakauppa-alueiden ja talouden toimijoiden rekisterien jakamiseksi ja parempien järjestelmien kehittämiseksi;
4. **parannettava kansallista virastojen välistä yhteistyötä**, mukaan lukien velvollisuus ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille epäilykset laittomasta käyttäytymisestä, tiedonvaihto virastojen välillä ja muut yhteistyömekanismit, kuten yhteiset tutkimukset ja tiedustelutietokeskukset;

5. **lisättävä tietoisuutta** toimivaltaisten viranomaisten ja yksityisen sektorin sidosryhmien keskuudessa (esimerkiksi suuret välittäjät, kuten laivaajat, huolitsijat, tulliasioitsijat ja logistiikkayritykset), jotta ymmärrettäisiin vapaakauppa-alueella toimimisen roolit ja vastuut sekä vapaakauppa-alueella tapahtuvaan toimintaan liittyvät riskit;
6. **edistettävä kumppanuuksia** sidosryhmien välillä, jotta voidaan torjua laitonta kauppaa, joka johtuu korkean riskin vapaakauppa-alueista, kuten niistä, jotka eivät ole panneet täytäntöön tämän suosituksen liitteessä vahvistettuja puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytäntöjä, jotka ovat erottamaton osa suositusta. Tähän kuuluu vapaakauppa-alueita hyödyntävän tai niiden toimijoita rahoittavan elinkeinoelämän kannustaminen harjoittamaan kauppaa sellaisten vapaakauppa-alueiden kanssa, jotka noudattavat puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytäntöjä;
7. **seurattava vapaakauppa-alueiden toimia** ja julkaistava vuosittain indikaattoreita, jotka auttavat arvioimaan riskiä laittoman kaupan helpottumisesta;
8. **laadittava alustavat noudattamista tai noudattamatta jättämistä koskevat tilastot**, mukaan lukien vapaakauppa-alueilta peräisin tai lähtöisin olevien laittomien tavaroiden haltuunotot ja takavarikot sekä jo toteutetut kyseistä vapaakauppa-aluetta koskevat täytäntöönpanotoimet;
9. **toteutettava kohdennettuja toimia**, jotka koskevat lähetyksiä, jotka ovat peräisin korkean riskin vapaakauppa-alueelta, kuten sellaiselta alueelta, jolla puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytäntöjä ei ole pantu täytäntöön;
10. hyödynnettävä paremmin nykyisiä tai uusia kansainvälisiä sopimuksia, joissa on määräyksiä keskinäisestä oikeusavusta tai muista täytäntöönpanoyhteistyön muodoista, jotta voidaan torjua laitonta kauppaa vapaakauppa-alueilla. Soveltaessaan tällaisia sopimuksia suosituksen osapuolten olisi nimettävä toimivaltaiset viranomaiset ja niiden yhteyspisteet, jotta voidaan helpottaa tällaisten sopimusten osapuolten toimivaltaisten viranomaisten välistä ja niiden keskistä yhteydenpitoa;

III. SUOSITTELEE, että suosituksen osapuolet toteuttavat toimenpiteitä, joilla rohkaistaan vapaakauppa-alueita panemaan täytäntöön puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytäntöjä. Tällaisiin toimenpiteisiin kuuluu muun muassa mutta ei pelkästään sellaisten lähetysten tiukka valvonta, jotka saapuvat sellaiselta vapaakauppa-alueelta, jolla ei panna täytäntöön puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytäntöjä, tai joiden osalta on näyttöä siitä, että ne on kuljetettu tällaisten alueiden kautta;

IV. SUOSITTELEE, että suosituksen osapuolet tarvittaessa hyödyntävät kauppasopimuksia tukeakseen tässä suosituksessa mainittujen, laittoman kaupan torjumista vapaakauppa-alueilla koskevien periaatteiden noudattamista;

V. KEHOTTA pääsihteerä ja suosituksen osapuolia levittämään tätä suositusta;

VI. KEHOTTA muita kuin suosituksen osapuolia ottamaan huomioon tämän suosituksen ja noudattamaan sitä;

VII. KEHOTTA julkishallintokomiteaa laittoman kaupan torjumista käsittelevän työryhmän kautta

- toimimaan tiedonvaihdon foorumina ja tekemään vapaaehtoisia vertaisarviointeja tämän suosituksen täytäntöönpanosta;

- kehittämään mekanismin puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytäntöjen noudattamisen ja toimivuuden arvioimiseksi yhden vuoden kuluessa suosituksen antamisesta ja raportoimaan siitä neuvostolle;
- kehittämään välineet, joilla tuetaan suosituksen osapuolia suosituksen täytäntöönpanossa, mukaan lukien puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytäntöjen noudattamisen edistäminen ja siihen kannustaminen, yhden vuoden kuluessa suosituksen antamisesta; ja
- seuraamaan suosituksen täytäntöönpanoa ja antamaan siitä kertomus neuvostolle viimeistään viiden vuoden kuluttua sen antamisesta ja myöhemmin vähintään kerran kymmenessä vuodessa.

LIITE

Puhtaiden vapaakauppa-alueiden käytäntesäännöt

Puhtaita vapaakauppa-alueita ovat sellaiset alueet, jotka

1. tarjoavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti toimivaltaisille viranomaisille ehdoitta pääsyn tekemään viran puolesta toimijoita koskevia tarkastuksia sovellettavien lakien ja määräysten rikkomista koskevien tutkimusten tukemiseksi;
2. ilmoittavat toimivaltaisille viranomaisille etukäteen kaikesta vapaakauppa-alueella tapahtuvasta teollisesta, kaupallisesta ja palvelutoiminnasta;
3. kieltävät toimijoita ja henkilöitä, jotka eivät anna tarvittavia takeita sovellettavien tullisäännösten noudattamisesta, harjoittamasta toimintaa vapaa-alueella;
4. varmistavat, että vapaakauppa-alueella toimivat talouden toimijat pitävät yllä riittävän yksityiskohtaista digitaalista rekisteriä kaikista alueelle tulevista ja sieltä lähtevistä lähetyksistä sekä kaikista siellä tuotetuista tavaroista ja palveluista, jotta ne tietävät kaikkina aikoina, mitä alueen sisällä on. Digitaalisissa tiedoissa olisi
 - dokumentoitava kaikkien vapaakauppa-alueelle tulevien ja sieltä lähtevien tavaroiden ja palvelujen myynti- ja ostotapahtumat, ja ne olisi esitettävä pyynnöstä toimivaltaisille viranomaisille;
 - pidettävä yllä kansallisen lainsäädännön mukaisesti kattavia ja tarkkoja tietoja kaikista kaupallisista liiketoimista, jotta voidaan varmistaa täysi vastuu tuotannossa ja kokoonpanossa käytettävistä raaka-aineista ja yhdistää ne kaupallisten liiketoimien määrään ja arvoon. Tiedot olisi
 - säilytettävä vähintään viiden vuoden ajan;
 - pyynnöstä asetettava toimivaltaisten viranomaisten saataville riittävän nopeasti;
 - pidettävä yllä toimivaltaisen viranomaisen vaatimassa muodossa, jotta toimivaltainen viranomainen voi käyttää niitä riskiprofilointiin;
5. toimittavat toimivaltaisille viranomaisille hyvissä ajoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti pyydettyt tiedot ja asiakirjat, joita niiden on tietovaatimusten mukaisesti pidettävä yllä;
6. varmistavat, että vapaakauppa-alueella toimivien talouden toimijoiden on annettava pääsy yksityiskohtaisiin digitaalisiin tietoihinsa, jos sen lainkäyttöalueen, johon vapaakauppa-alue on sijoittunut, toimivaltainen viranomainen sitä pyytää;
7. nimeävät yhteyshenkilön, jolla on tarvittavat taidot ja resurssit vastata tehokkaasti toimivaltaisten viranomaisten tietopyyntöihin;
8. kannustavat vapaakauppa-alueen toimijoita käyttämään sähköistä maksutapaa kaikissa kaupallisissa tai rahoitustoimissa, jotka tapahtuvat vapaakauppa-alueen sisällä tai ovat sieltä peräisin, ja varmistavat käteismaksujen jäljitettävyyden;
9. osallistuvat suosituksen osapuolten kanssa vertaisoppimiseen ja vuoropuheluun sääntöjen noudattamiseen liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi.