

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2001 vp

Valtioneuvoston kirjelmä komission aloitteesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta (yhteisöpetosdirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 14 päivänä syyskuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission aloitteesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta (yhteisöpetosdirektiivi) (U 57/2001 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että

lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana

- lainsäädäntöneuvos Tanja Inananen, oikeusministeriö.

Lisäksi valtiovarainministeriö on antanut kirjallisen lausunnon.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Direktiiviehdotus

Ehdotetun direktiivin tavoitteena on yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisen suojan lujiittaminen jäsenvaltioiden lainsäädännön yhtenäistämällä. Ehdotukseen on sisällytetty III pilarin yhteistyössä vuonna 1995 tehdyn Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen ja siihen liittyvien kolmen pöytäkirjan ne määräykset, joilla yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden aineellista rikoslainsäädäntöä. Lisäksi direktiiviin on otettu määräykset kansallisten viranomaisten ja komission välisestä yhteistyöstä. Direktiivi ei siis sisältäisi uusia velvoitteita jäsenvaltioille, vaan se

siirtäisi jo hyväksytyjen yleissopimusten aineellista rikosoikeutta koskevan sisällön direktiiviin eli I pilariin.

Valtioneuvoston kanta

Hyväksymällä direktiivin oikeusperustaksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 280 artiklan jäsenvaltiot hyväksyisivät, että yhteisöllä on toimivalta aineellisen rikosoikeuden osalta yhteisön taloudellisten etujen suojaamisessa. Lähtökohtana on ollut, että I pilarissa EY:llä ei ole toimivaltaa antaa rikosoikeudellisia normeja, vaikka yhteisön oikeus voi välillisesti vaikuttaa kansalliseen rikosoikeuteen. Yleisesti on kat-

sottu, että direktiiveissä ei voida velvoittaa jäsenvaltioita säätämään rikosoikeudellisia sanktioita direktiiviin perustuvien säännösten rikkomisesta. Rikosoikeudellisen yhteistyön on katsottu kuuluvan III pilarin hallitusten väliseen yhteistyöhön. Myös valtioneuvosto on aikaisemmissa kannanotoissaan suhtautunut kielteisesti siihen, että yhteisöoikeudellisella I pilarin direktiivillä jäsenvaltio velvoitettaisiin säätämään rikosoikeudellisista velvoitteista.

Komission direktiiviehdotus perustuu 280 artiklan 4 kohdan erityismääräykseen, joka komission mukaan asettaa yhteisön taloudelliset edut erityisasemaan siten, että niiden osalta aineellisen rikosoikeuden yhdenmukaistaminen olisi mahdollista I pilarissa. Keskeisenä ongelmana on, miten erityismääräystä on tulkittava. Valtioneuvosto katsoo, että perustamissopimuksen 280 artiklaa on varsin perusteltua tulkita siten, että se ei anna toimivaltaa rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Komission tulkinta ei ole kuitenkaan täysin poissuljettu. Tulkinnan valinnassa on hyvin pitkälle kyse poliittisen valinnan tekemistä siitä, kuinka pitkälle yhteisön toimivallan halutaan kehittyvän. Eduskunnan linjausten mukaisesti

Suomi ei kannattanut hallitusten välisessä konferenssissa rikosoikeuden siirtämistä unionin tässä vaiheessa ylikansalliseen päätöksentekoon. Yleinen vallitseva käsitys jäsenvaltioiden keskuudessa on, että Amsterdamin sopimuksella muutetut perustamissopimuksen määräykset eivät anna yhteisölle toimivaltaa rikosoikeuden alalla.

Jos tällä hetkellä nähtäisiin poliittista tarvetta muuttaa rikosoikeudelliseen toimivaltaan liittyviä perustamissopimuksen määräyksiä, asia tulisi ottaa esille seuraavassa hallitusten välisessä konferenssissa. Koska kyse on merkittävästä periaatteellisesta ratkaisusta, sitä ei tulisi tehdä komission ehdottamalla tavalla tulkitsemalla laajasti perustamissopimuksen määräyksiä. Valtioneuvosto ei tue näkökantaa, että kyseinen poliittisesti merkittävä kysymys ratkaistaisiin artiklan jossain määrin epäselvän sanamuodon tulkinnalla, eikä katso perustelluksi muuttaa tässä yhteydessä aikaisempaa kantaansa rikosoikeuden ja yhteisöoikeuden suhteesta. Valtioneuvosto suhtautuu näin ollen torjuvasti komission ehdotukseen, koska ehdotukselle ei katsota olevan riittävää oikeusperustaa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Euroopan yhteisöjen taloudellisia etuja on suojattava myös rikosoikeudellisin keinoin. Tätä varten Euroopan unionin III pilariin kuuluvassa hallitusten välisessä yhteistyössä on tehty neljä yleissopimusta, jotka velvoittavat jäsenvaltiot mm. säätämään rangaistavaksi yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvat väärinkäytökset. Lakivaliokunta on yleissopimuksista antamissaan lausunnoissa ilmoittanut suhtautuvansa myönteisesti rikosoikeudellisten säännösten yhdenmukaistamiseen tällä alalla (LaVL 1/1996 vp, LaVL 7/1996 vp, LaVL 11/1996 vp ja LaVL 14/1996 vp).

Yleissopimukset tulevat voimaan vasta sen jälkeen kun kaikki jäsenvaltiot ovat ne ratifioineet. Yleissopimukset on tehty vuosina 1995–1997, mutta yksikään niistä ei ole tullut vielä

voimaan puuttuvien ratifiointien vuoksi. Suomi on ratifioinut ja saattanut kansallisesti voimaan kolme ensimmäistä yleissopimusta. Yleissopimusten aikaa vievä voimaansaattaminen on sopimusten tavoitteiden toteuttamisen kannalta valitettavaa. Tämä ei kuitenkaan oikeuta perustamissopimuksen 280 artiklan sellaiseen tulkintaan, joka laajentaisi yhteisön toimivaltaa rikosoikeuden alalla. Valiokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan selkeästi todennut, ettei yhteisöllä ole toimivaltaa aineellisten rikosoikeudellisten säännösten antamiseen (LaVL 4/1998 vp ja LaVL 14/2001 vp). Mainitun artiklan 4 kohta ei myöskään pidä tulkita siten, että se antaisi direktiiviehdotukselle oikeusperustan yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi aineellisella rikoslainsäädännöllä, joka kuuluu myös III pilarin hallitusten väliseen yhteistyöhön. Kysymys

on periaatteellisesti tärkeästä asiasta, jota ei pidä ratkaista yksittäisen säännöksen kiistanalaisella tulkinnalla.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Henrik Lax /r
vpj. Matti Vähänäkki /sd
jäs. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /kok
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Annika Lapintie /vas

Paula Lehtomäki /kesk
Kari Myllyniemi /kesk
Veijo Puhjo /vas
Susanna Rahkonen /sd
Tero Rönni /sd
Timo Seppälä /kok
Marja Tiura /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.