

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2012 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (unionipetosdirektiivi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 21 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (unionipetosdirektiivi) (U 57/2012 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että lakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Sanna Mikkola, oikeusministeriö
- kansainvälisten asioiden johtaja Erkki Hämäläinen, sisäasiainministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— valtiovarainministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi

Euroopan unionin komissio on tehnyt ehdotuksen direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin. Direktiivillä on tarkoitus korvata vuonna 1995 tehty yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskeva yleissopimus ja siihen myöhemmin liitetyt pöytäkirjat. Direktiiviehdotuksella korvataan myös komission vuonna 2001 antama direktiiviehdotus yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaami-

sesta. Suomi on saattanut yleissopimuksen ja siihen liittyvät pöytäkirjat kansallisesti voimaan.

Direktiiviehdotus sisältää säännökset unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvasta petoksesta sekä petokseen liittyvistä muista unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavista rikoksista, kuten rahanpesusta, lahjonnasta ja varojen väärinkäytöstä. EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella tarkoitetaan sellaista tekoa, jonka seurauksena unionin tulot vähenevät tai sen menot lisääntyvät oikeudettomasti. Direktiiviehdotuksen käsittelyä ei ole vielä aloitettu neuvostossa.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti direktiiviehdotukseen, jolla pyritään yhtenäistämään unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevat rikosoikeudelliset säännökset. Eurojustilla ja EU:n petostentorjuntavirastolla (OLAF) on merkittävä rooli EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa. Eurojustin toimintaedellytyksiä on vahvistettu vuonna 2008 tehdyllä päätöksellä (2009/426/YOS) ja Eurojustin toimintaa tullaan kehittämään myös lähivuosina. Myös OLAFia koskevaa asetusta ollaan parhaillaan uudistamassa. Valtioneuvosto toteaa, että EU:n taloudellisten etujen suojaamista edistäisi parhaiten se, että varmistettaisiin jo olemassa olevien instrumenttien mahdollistamien keinojen hyödyntäminen sekä näiden instrumenttien soveltamiskäytännön arviointi.

Direktiiviehdotuksen suurimmat kysymykset liittyvät rikosoikeudellisia seuraamuksia koskeviin ehdotuksiin. Juuri ilmestyneestä komission vuosittaisesta EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevasta kertomuksesta ilmenee, että EU:n talousarvion kohdistuvien petosten määrä väheni 35 prosenttia vuonna 2011. Näin ollen rikollisuudesta johtuvaa perustetta rangaistusten koventamiselle ei näyttäisi olevan. Valtioneuvosto toteaa myös, että EU:ssa tulisi tehdä sellaista rikosoikeutta, joka voidaan ottaa osaksi kunkin jäsenvaltion rikosoikeusjärjestelmää. Teon rangaistusarvon ja rangaistusasteikkojen olisi oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeassa suhteessa tavoitteeseen ja rikoksen vakavuuteen. On tärkeää, että EU:n rikosoikeudessa otetaan riittävästi huomioon yksittäisen jäsenvaltion rangaistusasteikkokäytäntö eikä vaaranneta jäsenvaltion rikosoikeusjärjestelmien johdonmukaisuutta. Rikosoikeudellisenä keinona tehokkainta olisi lisätä kiinnijäämisriskiä, esimerkiksi rikostutkintakeinoja sekä poliisiin ja oikeusviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä parantamalla. Kiinnijäämisriskin lisäämisellä on suurempi rikoksia ehkäisevä vaikutus kuin rangaistusten korottamisella. Rangaistuksilla on kuitenkin merkitystä myös jäsenvaltioiden välisen tehokkaan tutkinnan ja selvittämisen sekä kiinnijäämisriskin kannalta erityisesti

suunnitelmallisuutta osoittavan rikollisuuden osalta.

Ehdotetut enimmäisrangaistusten vähimmäistasot ovat kansalliseen lainsäädäntöön nähden ankarampia ja rikoslain yleiseen ankaruustasoon verrattuna osin varsin korkeat. Esimerkiksi ehdotusta kymmenen vuoden enimmäisrangaistuksen vähimmäistasosta silloin, kun teko on tehty järjestäytyneessä rikollisryhmässä, voidaan pitää hyvin korkeana. Tällainen rangaistustaso voidaan ankaruudeltaan rinnastaa tiettyihin henkeen ja terveyteen kohdistuviin rikoksiin, eikä ehdotus näin ollen ole oikeassa suhteessa rikoksen vakavuuteen.

Direktiiviehdotus sisältää ensimmäistä kertaa ehdotuksen vankeusrangaistuksen vähimmäistasosta. Rangaistusten vähimmäistasojen määrittely vaikuttaa enimmäisrangaistusten vähimmäistasoja voimakkaammin kansalliseen rikosoikeusjärjestelmään. Rangaistusten vähimmäistasoista ei ole aikaisemmin säädetty EU:ssa, eikä vähimmäistasoja koskevia säännöksiä ole sisällytetty komission aikaisemmin antamiin direktiiviehdotuksiin (esimerkiksi direktiivi lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta sekä direktiivi ihmiskaupan ehkäisystä). Ehdotusta siitä, että rangaistusten vähimmäistasoista säädetäisiin EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten osalta, voidaan pitää epäjohdonmukaisena, koska kyseisiä rikoksia voidaan pitää esimerkiksi lasten seksuaalista hyväksikäyttöä tai ihmiskauppaa lievempinä. Vähimmäistasoja koskevat ehdotukset eivät näin ollen ole oikeassa suhteessa kyseessä olevien rikosten vakavuuteen.

SEUT 83 artiklan nojalla EU:lla on toimivalta säätää direktiiveillä muun muassa seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. Tämän on vakiintuneesti katsottu tarkoittavan enimmäisrangaistusten vähimmäistason määrittelyä. Käytännössä seuraamusten vähimmäistasojen sääntely tarkoittaa rangaistusten täydellistä harmonisointia, eikä kyse tällöin enää ole vähimmäissääntelystä.

Valtioneuvosto suhtautuu edellä mainitun perusteella varauksellisesti rangaistusten vähim-

määstasojä koskeviin ehdotuksiin. Rangaistus- tasojen osalta valtioneuvosto toteaa yleisesti, että rangaistusasteikkoja määriteltäessä on otettava huomioon niiden suhde muista rikoksista säädettyihin rangaistuksiin.

Muilta osin valtioneuvosto toteaa, että direktiiviehdotuksen neuvotteluissa olisi pyrittävä selventämään tiettyjä ehdotuksen säännöksiä, kuten esimerkiksi vanhentumista koskevia säännöksiä.

Neuvotteluissa olisi pyrittävä varmistamaan myös se, että direktiiviehdotuksen suhde hallinnollisia seuraamuksia sisältävään taloudellisten etujen suojaamista koskevaan asetukseen eivät johda päällekkäisiin seuraamuksiin ne bis in idem -periaatteen vastaisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetun oikeusperustan soveltuvuudesta tulee keskustella direktiiviehdotuksen neuvotteluiden yhteydessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiiviehdotuksen suurimmat kysymykset liittyvät rikosoikeudellisia seuraamuksia koskeviin ehdotuksiin. Ehdotetut rangaistustasot korottaisivat rikoslaissa säädettyjen törkeän veropetoksen, törkeän avustuspetoksen ja törkeän virka-aseman väärinkäytön vähimmäisrangaistukset nykyisestä neljästä kuukaudesta vankeutta kuuteen kuukauteen vankeutta. Lisäksi mainittujen rikosten enimmäisrangaistusten vähimmäistasot nousisivat nykyisestä neljästä vuodesta vankeutta viiteen vuoteen vankeutta. Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että EU:ssa tulisi tehdä sellaista rikosoikeutta, joka voidaan ottaa osaksi kunkin jäsenvaltion rikosoikeusjärjestelmää. On tärkeää, että otetaan riittävästi huomioon yksittäisen jäsenvaltion rangaistusasteikkokäytäntö eikä vaaranneta jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien johdonmukaisuutta. Direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa tulisikin rangaistusasteikkoja määriteltäessä ottaa huomioon niiden suhde jäsenvaltioiden muista rikoksista säädettyihin rangaistuksiin.

Rangaistusasteikoilla on kuitenkin merkitystä myös jäsenvaltioiden välisen tehokkaan tutkinnan ja selvittämisen sekä kiinnijäämisriskin

kannalta erityisesti suunnitelmallisuutta osoittavan rikollisuuden osalta. Näin siksi, että jäsenvaltion toimivaltuudet panna täytäntöön toisen jäsenvaltion pyynnöstä erityisesti törkeiden rikosten tutkintaan liittyviä tutkintamenetelmiä, kuten telekuuntelua, televalvontaa, tarkkailua, valvottua läpilaskua tai peitetoimintaa, ovat usein sidoksissa epäiltyä rikosta koskevaan rangaistusasteikkoon. Valiokunta pitää kuitenkin kiinnijäämisriskiä rikosoikeudellisia seuraamuksia tehokkaampana keinona EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Tämän vuoksi etenkin rikostutkintakeinoja sekä poliisin ja oikeusviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä tulisi valiokunnan mielestä kehittää edelleen.

Muilta osin valiokunta katsoo, että direktiiviehdotuksen jatkoneuvotteluissa olisi pyrittävä selventämään tiettyjä ehdotuksen artikloita, kuten esimerkiksi vanhentumista koskevia säännöksiä ja virkamiehen määritelmää.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

LaVL 9/2012 vp — U 57/2012 vp

Helsingissä 4 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Johanna Ojala-Niemelä /sd
vpj.	Stefan Wallin /r	Arto Pirttilahti /kesk
jäs.	James Hirvisaari /ps	Kristiina Salonen /sd
	Johanna Jurva /ps	Ari Torniainen /kesk
	Antti Lindtman /sd	Peter Östman /kd
	Markku Mäntymaa /kok	vjäs. Antti Rantakangas /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Sivonen.