

Asia

OSA; Direktiiviehdotus unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (unionipetosdirektiivi)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 57/2012 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi direktiiviehdotuksen 17.7.2012 (asiakirja 12683/12).

Neuvoston yleisnäkemyks ehdotuksesta hyväksyttiin OSA-neuvostossa 6.6.2013 (asiakirja 10729/13).

Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kanta hyväksyttiin täysistunnossa 16.4.2014 (asiakirja 9024/14).

Trilogineuvottelut puheenjohtajan, komission ja Euroopan parlamentin välillä ovat käynnistyneet 1.10.2014 ja ne ovat olleet käytännössä pysähdyksissä kesäkuusta 2015 lähtien. Keskeisin erimielisyys neuvotteluissa on koskenut arvonlisäverosta saatavia tuloja, jotka Euroopan parlamentti (EP) ja komissio haluavat sisällyttää direktiivin soveltamisalaan. Neuvostossa suuri osa jäsenvaltioista on alun perin vastustanut ALV-tulojen ja niitä koskevien petosten sisällyttämistä direktiivin soveltamisalaan. EU-tuomioistuimen 7.9.2015 antama ns. Taricco-tuomio on kuitenkin lisännyt painetta kompromissiratkaisun tekemiselle. Asiaa käsiteltiin ministereiden kesken edellisen kerran lokakuun 2016 OSA-neuvostossa, jossa suuri osa ministereistä tuki ALV-petosten sisällyttämistä direktiiviin tietyin reunaehdoin.

Seuraavan kerran direktiiviehdotusta käsitellään 9.11.2016 pidettävässä OSA-neuvosten kokouksessa. Ennakkotietojen perusteella puheenjohtajan tarkoituksena on viedä tämän käsittelyn jälkeen ehdotus viikolla 46 (14.-18.11.2016) pidettävään Coreper-kokoukseen mandaatin saamiseksi sille, että ehdotettua tekstiä voidaan esittää Euroopan parlamentille neuvoston kompromissiesityksenä.

Tämän U-jatkokirjeen tarkoituksena on informoida eduskuntaa siitä, miten neuvottelut ovat edenneet edellisen U-jatkokirjeen 20.2.2015 eduskuntakäsittelyn jälkeen sekä muodostaa Suomen kanta neuvottelujen tuloksena syntyneeseen kompromissiehdotukseen.

Suomen kanta

Valtioneuvosto suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti direktiiviin, jolla pyritään yhtenäistämään unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevat rikosoikeudelliset säännökset. On tärkeää, että EU:n taloudellisia etuja suojataan yhtä tehokkaasti kuin jäsenvaltioiden taloudellisia etuja, ja että väärinkäytöksiin puututaan useilla erilaisilla keinoilla, joista rikosoikeudelliset keinot ovat osa. Valtioneuvosto tukee siksi pyrkimyksiä kompromissiratkaisun löytämiseksi Euroopan parlamentin kanssa.

Direktiiviehdotuksen merkittävimmät kysymykset Suomen kannalta ovat liittyneet rikosoikeudellisia seuraamuksia ja vanhentumista koskeviin ehdotuksiin. Kuten aikaisemmissa U-jatkokirjeissä on todettu, neuvoston yleisnäkemyksessä mainitut kysymykset ratkesivat Suomen kannattamalla tavalla.

Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kannassa oli U-jatkokirjeessä 17.11.2014 mainituin tavoin eräitä eroavaisuuksia neuvoston yleisnäkemykseen verrattuna. Näihin eroavaisuuksiin on pyritty löytämään kompromisseja trilogineuvotteluissa ja useissa neuvoston työryhmäkokouksissa.

Tämä U-jatkokirje on laadittu viimeisimmän neuvotteluasiakirjan (13880/16) pohjalta. Siinä ehdotettu kompromissiehdotus perustuu pitkälti joko neuvoston yleisnäkemykseen tai keväällä 2015 käsiteltyyn edelliseen kompromissiehdotukseen, jonka Suomi on ollut valmis hyväksymään EP:lle esitettäväksi kompromissiksi ja jonka sisältöä on käsitelty U-jatkokirjeessä 20.2.2015. Valtioneuvosto arvioi, että viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa Suomen kannalta merkittävimmät kysymykset ehdotetaan siten ratkaistavaksi Suomen kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan voida vielä varmuudella ennakoida, millaiseksi direktiiviehdotuksen sisältö trilogineuvottelujen tuloksena muotoutuu.

Merkittävimpänä erona aikaisempiin tekstiehdotuksiin nyt käsiteltävässä kompromissiehdotuksessa on, että ALV-tulot ja niitä koskevat petokset sisältyisivät direktiivin soveltamisalaan. Ehdotusta on kuitenkin tältä osin rajoitettu niin, että direktiivi kattaisi vain sellaiset ALV-petokset, jotka koskisivat vähintään kahta jäsenvaltiota ja joista aiheutuisi vähintään 10 miljoonan euron vahinko.

Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelujen tuloksena syntynyt kompromissiehdotus, joka sisältää sen, että vakavat, rajat ylittävät ALV-petokset sisällytetään direktiivin soveltamisalaan, voidaan hyväksyä esitettäväksi neuvoston ehdotuksena Euroopan parlamentille. Valtioneuvosto voi ALV-petosten osalta hyväksyä teosta edellytettyä vahinkoa koskien viime kädessä myös 10 miljoonaa euroa alemman kynnysarvon. Valtioneuvosto pyrkii direktiivistä vielä käytävissä neuvotteluissa erityisesti siihen, että rikosoikeudellisista seuraamuksista ja vanhentumissäännöistä tehtävät ratkaisut säilyvät Suomen kannalta hyväksyttävinä ja että ALV-petosten soveltamisala rajataan vakaviin, rajat ylittäviin tapauksiin.

Pääasiallinen sisältö

Direktiivillä on tarkoitus korvata vuonna 1995 tehty yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskeva yleissopimus (jäljempänä yleissopimus) ja siihen myöhemmin liitetyt pöytäkirjat. Suomi on saattanut voimaan yleissopimuksen ja sen pöytäkirjat. Direktiivillä korvataan myös komission vuonna 2001 antama direktiiviehdotus yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklassa määritellään direktiivin soveltamisala. Artiklan 2 kohdan perusteella direktiivin soveltamisalaan sisältyisivät ALV-petokset vain, jos kyse

on vakavista teoista. Näillä tarkoitettaisiin tekoja, jotka määriteltäisiin tarkemmin direktiivin 3(d) artiklassa ja jotka olisivat yhteydessä vähintään kahden jäsenvaltion alueeseen ja jotka sisältäisivät vähintään 10 miljoonan euron kokonaisvahingon. Artiklan 3 kohdan perusteella direktiivillä ei vaikutettaisi kansallisen verohallinnon rakenteisiin ja tehtäviin.

Ehdotuksen 3 artikla sisältää säännökset unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvasta petoksesta. Artiklaan on edelliseen tekstiversioon verrattuna tehty kohtaan d) muutoksia, joiden tarkempaa sisältöä ei vielä ole työryhmätasolla käsitelty. Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella tarkoitetaan tekoa, jonka seurauksena unionin tulot vähenevät tai sen menot lisääntyvät oikeudettomasti. Unionin tuloja ovat esimerkiksi jäsenvaltioiden unionille maksamat maksut ja menoja esimerkiksi maataloustuet sekä muut unionin myöntämät avustukset. Ehdotuksen 4 artikla sisältää säännökset petokseen liittyvistä muista unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavista rikoksista, kuten rahanpesusta, lahjonnasta ja varojen väärinkäytöstä. Ns. julkisia hankintoja koskeva kriminalisointi on edelliseen tekstiversioon verrattuna poistettu ja palattu siten neuvoston yleisnäkemyksen ratkaisuun. Artikla 4 sisältää myös virkamiehen määritelmän.

Direktiiviehdotus sisältää lisäksi säännökset yllytyksen ja avunannon sekä yrityksen säätämisestä rangaistavaksi (5 artikla) sekä oikeushenkilöiden vastuusta (6 artikla).

Seuraamuksia koskevat säännökset sisältyvät ehdotuksen 7, 8 ja 9 artikloihin. Artiklan 7 mukaan direktiivin mukaisista rikoksista tulee säätää tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat rikosoikeudelliset seuraamukset. Artikla sisältää myös säännöksen, jonka mukaan normaalimuotoisista rikoksista tulee säätää vankeusrangaistus ja huomattavaa vahinkoa tai huomattavia etuja aiheuttavien rikosten osalta enimmäisrangaistukseksi tulee säätää vähintään neljä vuotta vankeutta. Artikla 8 sisältää velvoitteen, jonka mukaan rikoksen tekemisen osana järjestäytynyttä rikollisryhmää tulee olla ankaroittamisperuste. Artiklassa 9 säännellään rangaistuksista oikeushenkilöille.

Direktiivi sisältää myös säännökset jäädyttämisestä ja konfiskaatiosta (10 artikla), toimivallasta (11 artikla), vanhentumisesta (12 artikla), takaisinsaannista (13 artikla) ja direktiivin suhteesta muihin unionin säädöksiin (14 artikla). Vanhentumista koskevan artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta direktiivin mukaisilla rikoksilla on riittävän pitkä vanhentumisaika. Vanhentumisaika alkaa rikoksen tekohetkestä. Huomattavaa vahinkoa tai huomattavia etuja aiheuttavien rikosten osalta vanhentumisaika tulisi olla viisi vuotta ja tuomion täytäntöönpanoa koskeva vanhentumisaika viisi vuotta, jos tuomittu rangaistus on enemmän kuin vuosi vankeutta tai jos kyseessä on huomattavaa vahinkoa tai huomattavia etuja aiheuttavasta rikoksesta tuomittu vankeusrangaistus. Ehdotuksen loppusäännökset koskevat muun muassa jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä (15 artikla).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Direktiiviehdotus on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan 325 artiklan 4 kohdan nojalla, tavallinen lainsäätämismenettely.

SEUT 83 artiklan perusteella unioni voi hyväksyä vähimmäissääntöjä rikoslainsäädäntöjen lähentämiseksi. Kyseinen oikeusperusta lisättiin EUT-sopimukseen Lissabonin sopimuksella. EU-tuomioistuin ei ole lausunut Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen siitä, onko politiikka-alakohtaisten oikeusperustojen nojalla mahdollista hyväksyä rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä sen jälkeen,

kun sopimukseen on lisätty oma nimenomainen oikeusperusta tällaisten määräysten hyväksymistä varten.

Neuvoston oikeuspalvelu on 22 päivänä lokakuuta 2012 antamassaan lausunnossa (15309/12) pitänyt oikeana oikeusperustana SEUT 83(2) artiklaa.

Neuvoston yleisnäkemyksessä oikeusperustaksi hyväksyttiin SEUT 83(2) artikla. Myös Suomi kannatti oikeusperustaksi kyseistä artiklaa, koska se on nimenomainen oikeusperusta käytettäväksi aineellisen rikosoikeuden alalla.

Myös Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kannan mukaan oikea oikeusperusta on 83(2) artikla.

Komissio on katsonut EU-tuomioistuimen Taricco-tuomion tukevan sen kantaa, jonka mukaan direktiivin oikea oikeusperusta on 325 artikla. Neuvoston oikeuspalvelu on torjunut näkemyksen ja katsonut, että oikea oikeusperusta on edelleen 83(2) artikla. Myös useat jäsenvaltiot ovat tuomion jälkeenkin katsoneet, että neuvoston ja EP:n hyväksymää oikeusperustaa ei ole syytä muuttaa. Suomi jakaa tämän kannan.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asian esittelijöiksi Euroopan parlamentissa on nimetty Ingeborg Grässle (DE, EPP) ja Juan Fernando López Aguilar (ES, S&D). Vastuuvaliokunnat ovat LIBE (Civil Liberties, Justice and Home Affairs) ja CONT (Budgetary Control).

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjettä 4.11.2016 on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 1. – 3.11.2016.

U-jatkokirjettä 20.2.2015 on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 16. – 18.2.2015.

U-jatkokirjettä 17.11.2014 on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 11. – 13.11.2014.

U-jatkokirjettä 16.5.2013 on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 13. – 16.5.2013.

U-kirjelmää (U 57/2012 vp.) on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 3. – 7.9.2012.

Eduskuntakäsittely

U 57/2012 vp

LaVL 9/2012 vp

U-jatkokirje 1. OM 16.05.2013 vp (OM2013-00134 ja OM2013-00118)

LaVL 7/2013 vp

U-jatkokirje 2. OM 17.11.2014 vp (OM2014-00387 ja OM2014-00388)

LaVL 19/2014 vp

U-jatkokirje 3. OM 20.2.2015 vp (OM2015-00082 ja OM2015-00084)

LaVL 24/2014 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiivin mukaisista rikoksista säännellään rikoslain 29 luvussa, joka sisältää säännökset rikoksista julkista taloutta vastaan (mm. veropetos, avustuspetos). Arvonlisäveroon kohdistuvat petokset on Suomessa kriminalisoitu rikoslain veropetossäännösten nojalla.

Lisäksi rikoslain 32 luku sisältää rahanpesua koskevat säännökset ja 16 sekä 40 luku lahjontarikoksia koskevat säännökset. Merkitystä direktiivin kriminalisointivelvoitteita pohdittaessa voi olla myös rikoslain 36 luvun säännöksillä petosrikoksista.

Suurin osa alkuperäisen direktiiviehdotuksen kriminalisointisäännöksistä vastaa yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen määräyksiä. Tietyt kriminalisointisäännökset ovat uusia suhteessa yleissopimukseen ja sen pöytäkirjoihin. Tällainen on velvollisuus kriminalisoida epärehellinen toiminta julkisissa hankinnoissa (4 artiklan 1 kohta) ja varojen väärinkäyttöä koskeva säännös (4 artiklan 4 kohta). Julkisia hankintoja koskeva säännös saattaa toteutuessaan edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Viimeisimmässä tekstiehdotuksessa kyseinen säännös on kuitenkin ehdotettu poistettavaksi. Samoin on vielä epäselvää, edellyttäisivätkö ALV-petoksia koskevat säännökset, erityisesti määritelmäsäännös artiklan 3 kohdassa d toteutuessaan lainsäädäntömuutoksia.

Varojen väärinkäyttöä koskevan säännöksen kannalta merkityksellinen on erityisesti virkamiehen määritelmä (4 artiklan 5 kohta). Puheenjohtajavaltion ehdotuksen mukaan kansallisten parlamenttien jäsenet rinnastetaan virkamiehiin. Kansanedustajia ei voida tuomita rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaisesta virka-aseman väärinkäyttämisestä, joka muilta osin täyttäisi varojen väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen. Sen sijaan myös kansanedustajat voidaan tuomita rikoslain 36 luvun 5 §:ssä tarkoitetusta luottamusaseman väärinkäytöstä, joka ainakin osaksi täyttää varojen väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen. Kansanedustajan rikosoikeudellista vastuuta rajoittaa joka tapauksessa perustuslain 30 §:n säännös kansanedustajan koskemattomuudesta. Muilta osin kansallinen lainsäädäntö täyttää direktiivin mukaiset kriminalisointivelvoitteet.

Toteutuessaan Euroopan parlamentin ehdottama viiden vuoden enimmäisrangaistuksen vähimmäistaso korottaisi useiden rikoslaissa säädettyjen rikosten kuten törkeän veropetoksen, törkeän avustuspetoksen, törkeän lahjuksen antamisen ja ottamisen sekä törkeän virka-aseman väärinkäyttämistä koskevien enimmäisrangaistusten vähimmäistasot neljästä vuodesta viiteen vuoteen vankeutta. Järjestäytyneessä rikollisryhmässä tehtyjä tekoja koskeva velvoite kymmenen vuoden enimmäisrangaistuksesta tarkoittaisi merkittävää muutosta kansalliseen lainsäädäntöön.

Vanhentumisesta säädetään rikoslain 8 luvussa. Syyteoikeus vanhentuu 1 §:n mukaan pääsääntöisesti kahden ja kahdenkymmenen vuoden välillä riippuen siitä, mikä on rikoksesta säädetty ankarin rangaistus. Syyteoikeus esimerkiksi veropetoksen, avustuspetoksen sekä useiden muiden normaalimuotoisten tekojen ollessa kyseessä vanhenee viidessä vuodessa. Törkeiden tekemuotojen osalta vanhentumisaika on kymmenen vuotta. Luvun 10 § sisältää säännöksen tuomitun rangaistuksen raukeamisesta. Sen mukaan määräaikaisen vankeusrangaistuksen täytäntöönpano raukeaa pääsääntöisesti viiden ja 20 vuoden välillä riippuen siitä, kuinka pitkä tuomittu vankeusrangaistus on. Täytäntöönpano raukeaa kymmenessä vuodessa, jos rangaistus on yli vuoden ja enintään neljä vuotta.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Viimeksi mainitun kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Taloudellisten etujen suojaamista koskeva rikoslainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiivin vaikutuksia Suomen viranomaisten eli lähinnä esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten sekä tuomioistuinten toimintaan voidaan pitää vähäisinä, koska lähes kaikki ehdotuksen rangaistavaksi säädettävät teot on jo nykyisin Suomen lainsäädännössä säädetty rangaistaviksi.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Direktiiviehdotus vaikuttaa myös neuvoteltavana olevan Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskevan asetuksen sisältöön. Todennäköistä on, että asetuksen soveltamisala ja syyttäjänviraston toimivalta tulisivat määritellyiksi direktiivin perusteella. Neuvoston puheenjohtajavaltio Slovakian aikomuksena on tuoda koko EPPO-asetusehdotus oikeus- ja sisäasiain neuvostoon 8.-9.12.2016 neuvoston poliittista yhteisymmärrystä varten. Siten EPPO-neuvottelujen aikataulu aiheuttaa osaltaan aikataulupainetta myös direktiiviehdotusta koskevien neuvottelujen loppuunsaattamiselle.

EU-tuomioistuimen 8.9.2015 ns. Taricco-asiassa (C-105/14) antaman tuomion mukaan ALV-petokset sisältyvät vuonna 1995 tehdyn yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen (ns. PIF-yleissopimus) soveltamisalaan. Ratkaisu vastaa EP:n ja komission aikaisempaa kantaa PIF-yleissopimuksen sisällöstä. Neuvoston (ml. Suomen) tulkinta asiasta oli ollut erilainen. Tulkinta oli perustunut mm. yleissopimuksesta vuonna 1997 laadittuun selittävään muistioon (EYVL C 191, 23.6.1997, s. 1). PIF-yleissopimus on tarkoitus korvata unionipetosdirektiivillä. Tuomioistuimen ratkaisu merkitsee sitä, että jos ALV-tulot suljetaan neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, direktiivin soveltamisala olisi tältä osin PIF-yleissopimusta kapeampi. Taricco-tuomio on siksi edellä selostetusti lisännyt painetta kompromissin tekemiselle ALV-kysymyksen osalta.

ALV-petosten pitämistä direktiivin soveltamisalan ulkopuolella ei ole arvioitu Suomelle kynnyksysymykseksi. Suomessa on lisäksi alustavasti arvioitu, että EPPO:sta voisi olla saatavissa lisäarvoa nimenomaan vakavien rajat ylittävien ALV-petosten syyttämistoiminnassa. Suomelle tärkeimmät kysymykset direktiivissä ovat koskeneet seuraamuksia (7–8 artikla) ja vanhentumista (12 artikla), joiden osalta Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kannan mukaiset ehdotukset voisivat toteutuessaan edellyttää merkittäviä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Suomelle on siten tärkeää, ettei kompromissia yritetä hakea antamalla EP:lle periksi muissa kuin arvonlisävero-osa-alueissa koskevilla artikloilla.

Asiakirjat

13880/16 (puheenjohtajan viimeisin tekstiehdotus)
9024/14 (Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kanta)
10729/13 (neuvoston yleisnäkemyks)
12683/12 (alkuperäinen direktiiviehdotus)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Lauri Rautio/OM, lauri.rautio@om.fi, p. 029 51 50380

Katariina Jahkola/OM, katariina.jahkola@om.fi, p. 029 51 50246

EUTORI-tunnus

EU/2012/1254

Liitteet**Viite**

Asiasanat	aineellinen rikosoikeus, oikeus- ja sisäasiat, petos, yhteisöpetos
Hoitaa	OM, SM, UM, VM
Tiedoksi	EUE, STM, TEM, TULLI, VNK
