

U 57/2012 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 11 päivänä heinäkuuta 2012 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin.

viksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin.

Helsingissä 20 päivänä syyskuuta 2012

Puolustusministeri *Carl Haglund*

Erityisasiantuntija Sanna Mikkola

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
10.9.2012

EU/2012/1254

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI UNIONIN TALOUDELLISIIN ETUIHIN KOHDISTUVIEN PETOSTEN TORJUNNASTA RIKOS-OIKEUDELLISIN KEINON (NS. UNIONIPETOSDIREKTIIVI)**1 Yleistä**

Euroopan komissio on 11 päivänä heinäkuuta 2012 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin [KOM(2012) 363 lopullinen]. Direktiiviehdotuksen taustalla on komission tiedonanto Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten avulla [KOM(2011) 293 lopullinen].

Direktiivillä on tarkoitus korvata 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehty yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskeva yleissopimus (EYVL No C 316, 27.11.1995, jäljempänä yleissopimus) sekä yleissopimuksen 27 päivänä syyskuuta 1996, 29 päivänä marraskuuta 1996 ja 19 päivänä kesäkuuta 1997 tehdyt yleissopimuksen pöytäkirjat. Yleissopimus sisältää määräykset muun muassa Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvista petoksista (jäljempänä yhteisöpetos) sekä niistä määrättävistä rangaistuksista. Yleissopimuksen syyskuussa 1996 tehdyllä pöytäkirjalla (EYVL N:o C 313, 23.10.1996, jäljempänä ensimmäinen pöytäkirja) on yhdenmukaistettu lahjontarikosten käsitteet ja niistä määrättävät seuraamukset. Yleissopimuksen kesäkuussa 1997 tehdyssä pöytäkirjassa (EYVL N:o C 221, 19.7.1997, jäljempänä toinen pöytäkirja) käsitellään oikeushenkilöiden vastuuta, takavarikointia, rahanpesua ja EU:n jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä sekä tietosuojakysymyksiä. Yleissopimuksen marraskuussa 1996 tehty pöytäkirja (EYVL N:o C 151, 20.5.1997, jäljempänä ennakkoratkaisupöytäkirja) koskee yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen an-

tamalla ennakkoratkaisupyyntöillä. Suomi on saattanut kansallisesti voimaan yleissopimuksen ja siihen liittyvät pöytäkirjat.

Komissio on antanut 23 päivänä toukokuuta 2001 direktiiviehdotuksen yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta [KOM(2001) 272 lopullinen], joka korvataan nyt annetulla direktiiviehdotuksella.

EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella tarkoitetaan sellaista tekoa, jonka seurauksena unionin tulot vähenevät tai sen menot lisääntyvät oikeudettomasti. Unionin tuloja ovat esimerkiksi jäsenvaltioiden unionille maksamat bruttokansantulon perusteella määräytyvät maksut, tullimaksut ja osuudet jäsenvaltioissa kerätyistä arvonnalisäveroista. Unionin menoja ovat esimerkiksi maataloustuet, rakennerrahastoavustukset sekä muut unionin myöntämät avustukset.

2 Pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotus sisältää säännökset unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvasta petoksesta (jäljempänä unionipetos) sekä petokseen liittyvistä muista unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavista rikoksista, kuten rahanpesusta, lahjonnasta ja varojen väärinkäytöstä. Ehdotuksessa määritellyt teot tulee katsoa rikoksiksi, kun ne on tehty tahallisesti. Kriminalisointisäännökset sisältyvät ehdotuksen 3 ja 4 artikloihin. Ehdotus 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. Seuraamusten osalta ehdotus sisältää yksityiskohtaiset säännökset rangaistuslajeista ja -tasoista sisältäen muun ohella vankeusran-

gaistusten vähimmäistasoja koskevan vaatimuksen. Ehdotus 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). Ehdotuksen loppusäännökset koskevat muun muassa jäsenvaltioiden ja komission välistä yhteistyötä (15 artikla).

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Kriminalisointisäännökset

Direktiiviehdotuksen mukaisista rikoksista säännellään rikoslain 29 luvussa, joka sisältää säännökset rikoksista julkista taloutta vastaan. Luku sisältää säännökset muun muassa veropetoksesta, törkeästä veropetoksesta, lievästä veropetoksesta, avustuspetoksesta, törkeästä avustuspetoksesta ja avustuksen väärinkäytöstä. Lisäksi rikoslain 32 luku sisältää rahanpesua koskevat säännökset ja 16 sekä 40 luku lahjusrikoksia koskevat säännökset.

Osa direktiiviehdotuksen kriminalisointisäännöksistä vastaa yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen sisältämiä määräyksiä. Tällainen säännös on 3 artiklan mukainen säännös unionipetoksesta. Ehdotuksen 4 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan säätämään rangaitavaksi direktiivin mukaisista rikoksista saadun hyödyn rahanpesu. Kohdassa viitataan direktiivin 2005/60/EY 1 artiklan 2 kohtaan, joka koskee rahoitusjärjestelmän käytön estämistä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen. Rahanpesun kriminalisointia koskeva velvoite sisältyy toisen pöytäkirjan 2 artiklaan ja rahanpesua koskeva määritelmä 1 artiklan e kohtaan. Kuten edellä on todettu, Suomi on saattanut voimaan yleissopimuksen ja sen pöytäkirjat. Suomen kansallinen lainsäädäntö täyttää näin ollen direktiiviehdotuksen 3 artiklan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaiset velvoitteet.

Direktiiviehdotuksen 4 artikla sisältää tiettyjä kriminalisointeja, jotka eivät sisälly yleissopimukseen tai sen pöytäkirjoihin tai, jotka eroavat niiden sisältämisestä määräyksistä. Artiklan 1 kohdassa säädetään, että tarjo-

uksen tekijöiden epärehellinen toiminta julkisissa hankinnoissa on kriminalisoitava jäsenvaltioissa. Säännös kattaa sellaisten tietojen antamisen tai antamatta jättämisen, jonka tarkoituksena on kiertää tai poiketa muun muassa kelpoisuus- tai valintakriteereistä. Vaikuttaa siltä, ettei teolla ole välttämätöntä saavuttaa esimerkiksi avustusta vaan tunnusmerkistön täyttymisen kannalta on riittävää, että tietoja on annettu tai tarvittavat tiedot on jätetty toimittamatta. Rikoslain 29 luvun 5 §:n säännös avustuspetoksesta kattaa väärän tiedon antamisen avustuksesta päättävälle ja avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin liittyvän seikan salaamisen sekä avustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin liittyvään seikkaan olennaisesti vaikuttavasta olosuhteiden muutoksesta ilmoittamatta jättämisen. Avustuspetoksesta tuomitaan se, joka näin hankkii tai yrittää hankkia itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä. Kohdan mukainen velvoite vastaa käytännössä yritystä tehdä avustuspetos. Avustuspetosta koskevan säännöksen voidaan katsoa täyttävän kohdan mukaisen velvoitteen, koska avustuspetoksen tunnusmerkistön täyttymiseen riittää se, että henkilö yrittää hankkia toiminnallaan taloudellista hyötyä. Näin ollen kohta ei välttämättä edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Kohdan eräitä yksityiskohtia tulee neuvotteluiden kuluessa selventää.

Direktiiviehdotuksen 4 artiklan 3 kohta sisältää säännökset lahjuksen ottamisesta ja lahjuksen antamisesta. Säännöksillä laajennetaan ensimmäisen pöytäkirjan kriminalisointivelvoitetta niin, ettei edellytyksenä enää olisi, että toiminnalla laiminlyöttäisiin virallisia velvoitteita. Suomen rikoslain säännösten mukaan sekä virkavelvollisuuksien mukaisesti että niiden vastaisesti tehty teko on rangaistavaa. Näin ollen kohta ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Direktiiviehdotuksen 4 artiklan 4 kohta sisältää varojen väärinkäyttöä koskevan säännöksen. Sillä tarkoitetaan virkamiesten toimintaa, jolla varoja tai omaisuutta väärinkäytetään aiotun tarkoituksen vastaisesti tarkoituksena aiheuttaa vahinkoa unionin taloudellisille eduille. Yleissopimus tai sen pöytäkirjat eivät sisällä vastaavanlaista kriminalisointisäännöstä. Rikoslain 40 luku sisältää säännökset virkarikoksista. Luvun 7 § säätelee vir-

ka-aseman väärinkäyttämisestä. Sen mukaan virka-aseman väärinkäyttämisestä tuomitaan, jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa rikkoo virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka käyttää väärin asemaansa käskyvallassaan tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden. Luvun 8 § sisältää säännöksen törkeästä virka-aseman väärinkäytöstä ja 9 § virkavelvollisuuden rikkomisesta. Virka-aseman väärinkäyttämistä koskeva rikoslain säännös täyttää kohdan mukaisen velvoitteen ja menee itse asiassa pidemmälle.

Direktiiviehdotuksen 4 artiklan 5 kohdassa määritellään virkamies. Määritelmän mukaan virkamieheksi katsotaan muun ohella henkilö, joka hoitaa julkista tehtävää unionin puolesta tai jäsenvaltiossa tai kolmansissa maissa ja, joka on lainsäädäntövirassa (”holding a legislative office”). Rikoslain 40 luvun 11 § määrittelee virkamiehen, julkista luottamustehtävää hoitavan henkilön, julkisyhteisön työntekijän, ulkomaisen virkamiehen, julkista valtaa käyttävän henkilön ja ulkomaisen parlamentin jäsenen. Direktiiviehdotuksen määritelmä jättää epäselväksi sen kattaako se kansanedustajia. Suomalaisiin kansanedustajiin ja ulkomaisen parlamentin jäseniin sovelletaan kansallisesti omia säännöksiään. Lahjusrikosten osalta rikoslaki sisältää säännöksen lahjuksen antamisesta kansanedustajalle (RL 16 luvun 14a §) sekä säännöksen lahjuksen ottamisesta kansanedustajana (RL 40 luvun 4 §). Sen sijaan virka-aseman väärinkäytöstä ei kansanedustajaa voida tuomita. Direktiiviehdotuksen neuvotteluissa tulisi näin ollen pyrkiä selventämään sitä, mitä kohdan mukainen virkamiehen määritelmä kattaa.

Yllytys, avunanto, yritys

Direktiiviehdotuksen 5 artiklan 1 kohta sisältää velvollisuuden säätää rangaistavaksi yllytys ja avunanto 3 ja 4 artikloissa säädettyihin tekoihin. Velvoite kattaa näin ollen kaikki direktiiviehdotuksen mukaiset rikokset. Yleissopimus (2 artikla) ja sen ensimmäisen

pöytäkirja (5 artikla) sisältävät määräykset yllytyksestä ja avunannosta yhteisöpetokseen sekä lahjuksen ottamiseen ja antamiseen. Sen sijaan yllytyksestä ja avunannosta rahanpesuun eivät yleissopimus tai sen pöytäkirjat säädä. Rikoslain 5 luku sisältää säännökset yrityksestä ja osallisuudesta. Luvun 5 § sisältää säännöksen yllytyksestä ja 6 § avunannosta. Niiden mukaan yllytys ja avunanto tahallisiin rikoksiin ovat rangaistavia. Direktiiviehdotuksen 3 ja 4 artikloissa määritellyt teot ovat ehdotuksen mukaan rangaistavia, kun ne on tahallisina tehty. Näin ollen Suomen kansallinen lainsäädäntö täyttää 5 artiklan 1 kohdan mukaisen velvoitteen.

Artiklan 2 kohta sisältää velvollisuuden säätää rangaistavaksi unionipetoksen yrityksen sekä yrityksen tehdä 4 artiklan 4 kohdan mukainen rikos (varojen väärinkäyttö). Yleissopimus (2 artikla) sisältää määräyksen yhteisöpetoksen yrityksestä. Rikoslain 5 luvun 1 §:n mukaan rikoksen yrityksestä rangaistetaan vain, jos yritys on tahallista rikosta koskevassa säännöksessä säädetty rangaistavaksi. Vero- ja avustuspetossäännöksissä yritys rinnastetaan täytettyyn tekoon. Näin ollen Suomen kansallinen lainsäädäntö täyttää velvoitteen säätää rangaistavaksi unionipetoksen yritys. Kuten edellä on todettu, virka-aseman väärinkäyttöä koskeva rikoslain säännös täyttää artiklan 4 kohdan mukaisen varojen väärinkäyttöä koskevan velvoitteen. Käytännössä, jos virkamies virkatoimessaan yrittää käyttää virka-asemaansa väärin, tarkoittaa tämä sitä, että hän on jo tällöin rikkonut virkavelvollisuuksiansa. Näin ollen voidaan katsoa, että kansallinen lainsäädäntö täyttää myös 5 artiklan 2 kohdan mukaisen velvoitteen.

Oikeushenkilön vastuu

Direktiiviehdotuksen 6 artiklan sisältämä oikeushenkilöiden vastuuta koskeva säännös mukaillee sanamuodoltaan muissa aineellista rikosoikeutta koskevissa direktiiveissä käytettyä muotoilua. Oikeushenkilön vastuu soveltuu ehdotuksen mukaan 3 ja 4 artiklan mukaisiin tekoihin eli kaikkiin direktiivin mukaisiin rikoksiin. Yleissopimuksen toinen pöytäkirja sisältää määräykset oikeushenki-

löiden vastuusta (3 artikla) ja oikeushenkilöihin kohdistuvista seuraamuksista (4 artikla). Määräyksillä ulotettiin oikeushenkilöiden vastuu soveltumaan yhteisöpetokseen, lahjuksen antamiseen ja rahanpesuun. Näin ollen 6 artiklan mukaisella säännöksellä laajennettaisiin oikeushenkilöiden vastuu soveltumaan mainittujen rikosten lisäksi 4 artiklan 1 kohdan mukaisiin tekoihin (tarjouksen tekijän epärehellinen toiminta), 3 kohdassa säänneltyyn lahjuksen ottamiseen ja 4 kohdan mukaiseen varojen väärinkäyttöön.

Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevat säännökset sisältyvät rikoslain 9 lukuun. Oikeushenkilön rangaistusvastuusta veropetokseen, törkeään veropetokseen, avustuspetokseen ja törkeään avustuspetokseen säädetään rikoslain 29 luvun 10 §:ssä. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan sellaiseen veropetokseen ja törkeään veropetokseen, joka kohdistuu saman luvun 9 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun veroon. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä sovelletaan lisäksi avustuspetokseen, törkeään avustuspetokseen ja avustuksen väärinkäyttöön. Myös rahanpesuun sovelletaan rikoslain 32 luvun 14 §:n mukaisesti, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Lahjusrikosten osalta rikoslain 16 luvun 18 §:n mukaan lahjuksen antamiseen, törkeään lahjuksen antamiseen ja lahjuksen antamiseen kansanedustajalle sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä. Sen sijaan lahjuksen ottamiseen tai törkeään lahjuksen ottamiseen ei sovelleta oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä. Rikoslain 9 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen. Kuten edellä on todettu, direktiiviehdotuksen oikeushenkilön vastuuta koskeva velvoite soveltuu lahjuksen antamista koskevaan säännöksen ohella lahjuksen ottamista koskevaan säännökseen. Oikeushenkilön vastuuta koskeva 6 artikla edellyttäisi näin ollen mahdollisesti muutosta kansalliseen lainsäädäntöön siten, että oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä tulisi soveltaa myös lahjuksen ottamista koskeviin rikoksiin. Tämä on tosin tulkinnanvaraista, koska direktii-

viehdotuksen 6 artiklan 4 kohdassa rajataan vastuun ulkopuolelle valtioiden julkiset elimet ("public bodies").

Oikeushenkilön rangaistusvastuun voidaan katsoa soveltuvan 4 artiklan 1 kohdan mukaisiin tekoihin, koska nämä teot ovat luonteeltaan edellä selostetuin tavoin avustuspetoksen yrityksen tyypistä toimintaa. Rikoslaki ei sisällä säännöstä oikeushenkilön vastuusta virka-aseman väärinkäyttöön. Direktiiviehdotuksen 6 artikla ei kuitenkaan edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön tältä osin edellä todetun direktiiviehdotuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

Oikeushenkilöille määrättävistä rangaistuksista säädetään direktiiviehdotuksen 9 artiklassa. Artikla on linjassa muiden aineellisen rikosoikeuden direktiivien vastaavien säännösten kanssa eikä se edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Seuraamukset

Direktiiviehdotuksessa säädetyistä rikoksista määrättävistä seuraamuksista säädetään ehdotuksen 7, 8 ja 9 artikloissa. Ehdotuksen 7 artiklan mukaan direktiivissä säädetyistä rikoksista määrättävien rikosoikeudellisten seuraamusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, mukaan lukien sakko-rangaistus ja 8 artiklassa tarkemmin määritelty vankeusrangaistus. Vähäisenä rikoksena pidetään tekoa, josta on aiheutunut alle 10 000 euron vahinko ja alle 10 000 euron etu ja, johon ei liity erityisen raskauttavia olosuhteita. Jäsenvaltioiden on tällöin mahdollisuus säätää muista kuin rikosoikeudellisista seuraamuksista.

Ehdotuksen 8 artikla sisältää säännöksen vankeusrangaistuksen vähimmäistasosta sekä vankeusrangaistuksen enimmäisrangaistuksen vähimmäistasosta. Kun kysymys on unionipetoksesta tai 4 artiklan 1 tai 4 kohdan mukaisista teoista ja, kun tekoon liittyy vähintään 100 000 euron etu tai vahinko, tulee vankeusrangaistuksen olla vähintään kuusi kuukautta. Enimmäisrangaistuksen vähimmäistason tulee tällaisissa tilanteissa olla viisi vuotta vankeutta. Samat rangaistustasot tulee olla 4 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisten rikosten ollessa kyseessä eli, kun kysymys on rahanpesusta tai lahjontarikoksesta. Edelly-

tyksenä tällöin on, että tekoon liittyy vähintään 30 000 euron etu tai vahinko.

Direktiivi säättää näin ollen ainoastaan seuraamuksista vähäisiin ja törkeisiin rikoksiin. Direktiiviehdotuksen selitysosassa todetaan, että säännöksissä edellytetään tiettyjen vähimmäisvankeusaikojen vahvistamista erityisen törkeille rikoksille. Myös kansallisesti ajateltuna 8 artiklan mukaiset euromääräiset rajat tarkoittavat käytännössä sitä, että kysymykseen tulevat kyseessä olevien rikosten törkeät tekemuodot.

Seuraamuksia koskevat artiklat eroavat yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen seuraamuksista koskevista määräyksistä. Yhteisöpetoksen osalta yleissopimus sisältää velvoitteen vankeusrangaistuksesta, josta voi seurata tekijän luovuttaminen (yleissopimuksen 2 artikla). Velvoite koskee ainoastaan törkeitä yhteisöpetoksia. Vastaava velvoite sisältyy ensimmäisen pöytäkirjan 5 artiklaan lahjusrikosten osalta. Rahanpesun osalta toinen pöytäkirja ei sisällä määräyksiä luonnollisille henkilöille määrättävistä rangaistuksista.

Rikoslaisissa säädetystä veropetoksesta, avustuspetoksesta sekä useista muista perustunnusmerkistön mukaisista rikoksista säädetty rangaistukset ovat sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Törkeissä tekemuodoissa rangaistukset ovat, kuten rikoslaisissa yleensäkin, vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta vankeutta. Kuitenkin törkeän rahanpesun osalta enimmäisrangaistus on kuusi vuotta vankeutta. Kuten edellä on sanottu, artiklassa säädetty euromääräiset rajat tarkoittavat käytännössä sitä, että kyseessä olevat rikokset ovat törkeitä. Toteutessaan ehdotetut rangaistustasot korottaisivat rikoslaisissa säädettyjen törkeän veropetoksen, törkeän avustuspetoksen ja törkeän virka-aseman väärinkäyttöä koskevat vähimmäisrangaistukset nykyisestä neljästä kuukaudesta vankeutta kuuteen kuukauteen vankeutta. Lisäksi mainittujen rikosten enimmäisrangaistusten vähimmäistasot korottuisivat nykyisestä neljästä vuodesta vankeutta viiteen vuoteen vankeutta. Vastaavat korotukset tulisi tehdä myös törkeiden lahjusrikosten rangaistustasoihin.

Mitä tulee 8 artiklan edellytyksiin tietyistä euromääräistä muutoin, voidaan katsoa, että voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö täyt-

tää edellytykset laajemminkin kuin, mitä artikloissa edellytetään, sillä esimerkiksi vero- ja avustuspetoksesta sekä rahanpesulta ei edellytetä mitään euromääräistä alarajaa ja näin ollen pienen euromäärän käsittävät rikokset täyttävät sinänsä kyseessä olevien rikosten tunnusmerkistöt. Koska direktiiviehdotus ei estä jäsenvaltioita sisällyttämästä kansalliseen lainsäädäntöön laajempia velvoitteita kuin mitä direktiivi edellyttää, ei myöskään erillisen euromäärän vahvistaminen ole tarpeen.

Direktiiviehdotuksen 8 artiklan 2 kohta sisältää vaatimuksen siitä, että enimmäisrangaistuksen vähimmäistason tulee olla kymmenen vuotta, jos teko on tehty järjestäytyneessä rikollisryhmässä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta annetun puitepäättöksen 2008/841 mukaisesti. Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä säädetty rangaistus on sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 kohdan mukaisesti rikoksen tekeminen vakavien rikosten tekemistä varten järjestäytyneen ryhmän jäsenenä katsotaan rangaistuksen koventamisperusteeksi. Nämä rikoslainsäännökset eivät kuitenkaan korota sovellettavaa rangaistusasteikkoa yli neljän vuoden. Direktiiviehdotuksen 8 artiklan 2 kohdan mukainen säännös tarkoittaisi siten merkittävää muutosta kansalliseen lainsäädäntöön.

Toimivalta

Direktiiviehdotuksen 11 artikla koskee rikosoikeudellista toimivaltaa. Jäsenvaltiolla tulee 1 kohdan mukaan olla toimivalta, kun rikos on tehty kokonaan tai osittain jäsenvaltion alueella (a kohta) tai rikoksentehtyjä on jäsenvaltion kansalainen (b kohta). Lisäksi artikla sisältää säännökset asianomistajan ilmoituksen vaikutuksesta toimivaltaan sekä tieto- ja viestintätekniikan avulla tehdystä rikoksesta.

Rikoslain 1 luku sisältää säännökset Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta. Luvun säännösten lähtökohtana on, että Suomessa tehtyyn rikokseen sovelletaan Suomen lakia, mutta säännökset mahdollistavat kuitenkin Suomen lain soveltamisen lukuisissa tilanteissa, joissa epäilty rikos on tehty ulkomail-

la. Suomen kansalaisen Suomen ulkopuolella tekemään rikokseen sovelletaan kyseisen luvun 6 §:n mukaan Suomen lakia. Tällöin edellytyksenä 11 §:n mukaan on, että rikos on myös tekopaikan lain mukaan rangaistava ja siitä olisi voitu tuomita rangaistus myös tämän vieraan valtion tuomioistuimessa (ns. kaksoisrangaistavuuden vaatimus). Myös yleissopimuksen 4 artikla sisältää mahdollisuuden edellyttää kaksoisrangaistavuutta tällaisissa tilanteissa. Direktiiviehdotuksen 11 artikla ei sisällä mahdollisuutta edellyttää kaksoisrangaistavuutta ja näin ollen artikla edellyttäisi muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Vanhentuminen

Direktiiviehdotuksen 12 artikla sisältää säännöksen vanhentumisesta. Sen 1 kohdan mukaan vanhentumisajan tulee olla vähintään viisi vuotta rikoksen tekoajankohdasta. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että toimivaltainen viranomainen voi millä tahansa toimella ("upon any act") keskeyttää ja uudistaa vanhentumisajan vähintään kymmeneksi vuodeksi rikoksen tekoajankohdasta. Lisäksi 3 kohta sisältää säännöksen koskien lainvoimaisesti tuomittujen rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa koskevasta vanhentumisajasta. Tämä aika ei saa ehdotuksen mukaan olla alle kymmenen vuotta.

Rikoslain 8 luku sisältää säännökset vanhentumisesta. Syyteoikeus vanhentuu 1 §:n mukaan kahden ja kymmenen 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. Kyseisen luvun 4 § sisältää säännökset syyteoikeuden vanhentumisajan jatkamisesta. Sen mukaan vanhentumisaikaa voidaan hakemuksesta jatkaa keran yhdellä vuodella tiettyjen pykälässä säädettyjen edellytysten täytyessä. 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.

Mainitun perusteella voidaan katsoa, että kansallinen lainsäädäntö täyttää artiklan 1 ja 3 kohtien mukaiset edellytykset. Vaikuttaa siltä, että artiklan 2 kohdan mukainen vanhentumisajan keskeyttäminen ja uudistamista koskeva säännös tarkoittaa sitä, että vanhentumisaikaa on voitava jatkaa viideksi vuodeksi 1 kohdan mukaisen viiden vuoden ajan kuluttua loppuun. Jokseenkin epäselväksi jää, onko 2 kohdan mukaista vanhentumisaikaa mahdollista jatkaa, kun 1 kohdan mukainen aika ei ole vielä kulunut. Kansallisesti syyteoikeuden vanhentumisaika katkeaa, kun syytettävälle on laillisesti annettu haaste tiedoksi tai häntä vastaan on hänen henkilökohtaisesti oikeudenkäynnissä läsnä ollessaan tehty rangaistusvaatimus. Kuten edellä on todettu, syyteoikeuden vanhentumisaikaa on myös mahdollista jatkaa tiettyjen edellytysten täytyessä.

Artiklan 2 kohdan mukainen edellytys siitä, että toimivaltainen viranomainen voisi millä tahansa toimella keskeyttää vanhentumisajan ja jatkaa sitä, edellyttäisi muutosta kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotus jättää täysin avoimeksi, mitä "millä tahansa toimella" tarkoitetaan.

Hallinnolliset seuraamukset

Direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskevan 7 artiklan 4 kohdan mukaan Jäsenvaltioiden on varmistettava, että muuntotyypiset seuraamukset, joita ei voida rinnastaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja jotka on jo määrätty samalle henkilölle samasta toiminnasta, voidaan ottaa huomioon, kun henkilö tuomitaan direktiivissä säännellystä rikoksesta. Ehdotuksen 14 artikla sisältää säännöksen direktiivin suhteesta muihin säädöksiin. Artiklassa viitataan erityisesti Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta annettuun neuvoston asetukseen (N:o 2988/95). Säännöksen mukaan erityisesti mainitun asetuksen 4 ja 5 artikloissa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia tulee soveltaa direktiivistä huolimatta. Jäsenvaltioiden tulee lisäksi varmistaa, ettei direktiivin perusteella aloitettu

rikosprosessi saa vaikuttaa hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanoon. Mainitun asetuksen 4 ja 5 artiklassa säädetään hallinnollisesta sakosta sekä tiettyjen perusteettomasti maksettujen etujen takaisinperinnästä.

Niin sanottu *ne bis in idem* –periaate kielittää valtionsisäisen kahteen kertaan syyttämisen tai rankaisemisen. Periaatteen soveltamiskäytännössä hallinnolliset sanktiot monessa tilanteessa rinnastetaan rangaistuksiin. Kyseinen periaate käy ilmi muun muassa Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklasta. Mainitusta periaatteesta on myös erillinen määräys yleissopimuksen 7 artiklassa.

Edellä mainitun taloudellisten etujen suojaamista koskevan asetuksen 6 artikla sisältää säännöksen, jonka mukaan taloudellisten seuraamusten, kuten hallinnollisten sakkojen, määräämistä voidaan lykätä, jos kyseistä henkilöä vastaan on aloitettu rikosoikeudellinen menettely samojen tosiseikkojen perusteella. Jos rikosoikeudellista menettelyä ei jatketa, sen ajaksi lykätty hallinnollinen menettely jatkuu. Kun rikosoikeudellinen menettely on saatettu loppuun, jatkuu sen ajaksi lykätty hallinnollinen menettely, jollei se ole yleisten oikeusperiaatteiden vastainen.

4 Ahvenenmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyn 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.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Valtaosa direktiiviehdotuksen sisältämistä kriminalisoinneista on jo yhtenäistetty EU:ssa yleissopimuksella ja sen pöytäkirjoilla. Ehdotuksella yleissopimus ja sen pöytä-

kirjat muutettaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) mukaiseksi direktiiviksi.

Direktiiviehdotuksen vaikutuksia Suomen viranomaisten eli lähinnä poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinviranomaisten toimintaan voidaan pitää vähäisinä, koska ehdotuksen rangaistavaksi säädettyvät teot ovat jo nykyisin Suomen lainsäädännössä säädetty rangaistaviksi.

Ehdotetuilla rangaistustasoilla olisi todennäköisesti vaikutusta puhtaasti kansallisiin julkisiin varoihin kohdistuvien petosten ja lahjusrikosten rangaistusasteikkoihin, koska niitä on vaikea erottaa EU:hun kohdistuvista rikoksista. Rangaistusten vähimmäisrangaistusten ja enimmäisrangaistusten vähimmäistasojen korottaminen eri rikoslajeissa nostaisi todennäköisesti rangaistusten pituuksia ja lisäisi jossain määrin ehdottomien vankeusrangaistusten määrää. Tosin tapauksia on vähän.

6 Oikeusperusta

Direktiiviehdotus on annettu SEUT 325 artiklan 4 kohdan nojalla. Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen ja tiilitarkastustuomioistuinta kuultuaan tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa sekä unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa. SEUT 325 artiklan 4 kohtaa muokattiin Lissabonin sopimuksella, jolloin siitä poistettiin aikaisempi entiseen SEY 280 artiklaan sisältynyt rajausta koskien ”kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa”.

Lissabonin sopimuksella EUT-sopimukseen lisättiin uusi nimenomainen oikeusperusta (SEUT 83 artikla), jonka perusteella unioni voi hyväksyä vähimmäissääntöjä rikoslainsäädäntöjen lähentämiseksi. Artikla jakaantuu kahteen kohtaan, joista ensimmäisessä luetellaan tietyt rikollisuuden alat. Kohta 2 sisältää yleislausekkeen, jonka mukaan direktiivein voidaan säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä, mikäli tämä on välttämä-

töntä unionin politiikan tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä.

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, huomioiden että SEUT 83 artiklassa toimivallan käyttöä koskevat edellytykset määritellään. Rikosoikeuden kohdalla on huomattava myös, että joillakin jäsenvaltioilla (UK, Irlanti ja Tanska) on alalla erityisjärjestelyjä. Komission ehdotukseen ei sisälly SEUT 83 artiklan soveltuvuutta koskevaa arviointia.

SEUT 325 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä. Direktiiviehdotuksessa ei perustella sitä, miten ehdotus on yhteensopiva 2 kohdan kanssa.

7 Toissijaisuusperiaate

Ehdotuksen tavoitteet liittyvät EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten torjuntaan. Huomioiden, että kyseiset rikokset liittyvät ehdotuksen mukaan unionin ja sen toimielinten talousarvioon, asiaa on mahdollista säännellä tehokkaammin unionin tasolla. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

8 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotuksen käsittelyä ei ole vielä aloitettu neuvostossa.

9 Instituutioiden ja muut kannat

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt direktiiviehdotusta.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Direktiiviehdotus on ollut oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 3.—7.9.2012.

11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti direktiiviehdotukseen, jolla pyritään yhtenäistämään unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevat rikosoikeudelliset säännökset. Eurojustilla ja EU:n petosten torjuntavirastolla (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 OLAF:ia koskevaa asetusta ollaan parhailaan 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 talousarvioon 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. Rikosoikeudellisena keinona tehokkainta olisi lisätä kiinnijäämisriskiä, esimerkiksi rikostutkinta-

keinoja sekä poliisin 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 sisältynyt komission aikaisemmin antamiin direktiiviehdotuksiin (esimerkiksi direktiivi lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta sekä direktiivi ihmiskaupan ehkäisystä). Ehdotusta siitä, että rangaistusten vähimmäistasoista säädettäisiin EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten osalta, voidaan pi-

tää 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 vähimmäistasoja koskeviin ehdotuksiin. Rangaistustasojen 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 koskevan asetukseen eivät johda päällekkäisiin seuraamuksiin ne bis in idem –periaatteen vastaisesti.

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