

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta
lähetetään eduskunnalle komission tekemä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.
ehdotus direktiiviksi yhteisön taloudellisten

Helsingissä 13 päivänä syyskuuta 2001

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen

**EHDOTUS DIREKTIIVIKSI YHTEISÖN TALOUDELLISTEN ETUJEN
RIKOSOIKEUDELLISESTA SUOJAAMISESTA****1. Yleistä**

Euroopan yhteisöjen komissio on 23 päivänä toukokuuta 2001 tehnyt Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 280 artiklan nojalla ehdotuksen direktiiviksi yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta (jäljempänä yhteisöpetosdirektiivi).

Komission ehdotus perustuu Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 280 artiklaan, joka sisältää määräykset Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta. Komissio katsoo ehdotuksessaan, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 280 artiklan 4 kohta antaa yhteisölle toimivallan myös aineellisen rikosoikeuden alalla. Tämä tarkoittaa, että yhteisöllä olisi toimivalta yhteisön taloudellisten etujen suojaamisessa myös rikosoikeudellisten kysymysten osalta I pilarissa. Aineellisen rikosoikeuden yhdenmukaistamisen myös yhteisöjen taloudellisten etujen osalta on tähän asti katsottu kuuluvan III pilarin hallitustenväliseen yhteistyöhön. Kyseisessä 280 artiklan 4 kohdassa taloudellisten etujen suojaamista koskevien toimenpiteiden ulkopuolelle on suljettu kansallisen rikosoikeuden soveltaminen ja kansallinen oikeudenhoito. Komission kannan mukaan artiklan sanamuoto ei sulje pois sitä, että yhteisöllä olisi toimivalta aineellisen rikosoikeuden osalta, koska komission mukaan artiklassa suljetaan sen soveltamisalan ulkopuolelle ainoastaan kansalliseen rikosprosessioikeuteen liittyvät kysymykset.

Komissio on perustellut ehdotustaan sillä, että III pilarin hallitustenvälisessä yhteistyössä laaditut yleissopimukset, joiden tarkoituksena on suojella yhteisön taloudellisia etuja, eivät ole tulleet vielä

kansainvälisesti voimaan. Hallitustenvälisessä III pilarin yhteistyössä on laadittu neljä yleissopimusta, joiden tarkoituksena on suojella yhteisön taloudellisia etuja. Kyseisten yleissopimusten kansainvälinen voimaantulo edellyttää kaikkien jäsenvaltioiden kansallisen hyväksymismenettelyn loppuunsaattamista.

Ehdotuksen käsittely on alkanut Coreperissa 13.6.2001. Tämä muistio perustuu asiakirjaan KOM(2001)272.

2. Pääasiallinen sisältö

Direktiivin pääasiallinen sisältö on, että direktiivi kattaisi edellä mainittujen III pilarin yhteistyössä hyväksyttyjen neljän yleissopimuksen 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 hyväksyttyjen yleissopimusten aineellista rikosoikeutta koskevan sisällön direktiiviin eli I pilariin.

Edellä mainitut III pilarin yhteistyössä hyväksytyt yleissopimukset ovat yleissopimus Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (EYVL N:o C 316, 27.11.1995, jäljempänä yhteisöpetossopimus), yhteisöpetossopimukseen liittyvä pöytäkirja (EYVL N:o C 313, 23.10.1996, jäljempänä ensimmäinen pöytäkirja), toinen pöytäkirja (EYVL N:o C 221, 19.7.1997) sekä pöytäkirja, joka koskee yhteisöpetossopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamilla ennakkoratkaisuilla (EYVL N:o C 151, 20.5.1997).

Direktiivin 1 artiklassa määritellään direktiivin tavoite eli yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisen suojan lujittaminen pääasiassa jäsenvaltioiden lainsäädännön yhtenäistämisen kautta.

Direktiivin 2 artikla sisältää yhteisön ja kansallisen virkamiehen määritelmät sekä oikeushenkilön määritelmän. Nämä määritelmät ovat yhdenmukaiset ensimmäisen ja toisen pöytäkirjan määräysten kanssa.

Direktiivin 3—6 artikla sisältävät yhteisön taloudellisiin etuihin vaikuttavan petoksen, lahjonnan ja rahanpesun määritelmät. Määritelmät vastaavat yhteisöpetossopimuksen sekä ensimmäisen ja toisen pöytäkirjan määritelmiä.

Direktiivin 7 artikla sisältää velvoitteen säätää kansallisessa laissa rangaistaviksi direktiivissä määritellyt teot. Kriminalisointivelvoite vastaa yhteisöpetossopimuksen ja sen pöytäkirjojen velvoitteita.

Direktiivin 8 ja 9 artikla sisältävät yritysjohtajien rikosoikeudellista vastuuta ja oikeushenkilöiden vastuuta koskevat määräykset. Niiden sisältö vastaa yhteisöpetossopimuksen ja toisen pöytäkirjan sisältöä.

Direktiivin 10—12 artiklan määräykset koskevat seuraamuksia ja ne ovat yhdenmukaiset yhteisöpetossopimuksen ja toisen pöytäkirjan kanssa.

Direktiivin 13 artikla sisältää määräyksen yhteistyöstä Euroopan komission kanssa. Määräykset vastaavat hyvin pitkälle toisen pöytäkirjan 7—10 artiklaa.

Direktiivin 15 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin edellyttämät lainsäädäntömuutokset voimaan viimeistään 31.12.2001.

3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Koska direktiivin sisältö vastaa III pilarin yhteistyössä jo hyväksytyjä yleissopimuksia, direktiivi ei toisi Suomelle uusia lainsäädäntövelvoitteita. Suomi on hyväksynyt ja saattanut kansallisesti voimaan kolme edellä mainituista neljästä yleissopimuksesta. Vaikka yleissopimukset

eivät ole tulleet kansainvälisesti voimaan, Suomi on voimaansaattanut ne muutokset, joita yleissopimukset ovat edellyttäneet rikoslakiin. Lisäksi Suomi on saattanut osan yhteisöpetossopimuksen toisen pöytäkirjan edellyttämistä aineellisista muutoksista voimaan lailla rikoslain 9 ja 37 luvun muuttamisesta (369/2001), vaikka kyseistä pöytäkirjaa ei ole vielä kansallisesti hyväksytty.

4. Valtioneuvoston kanta

Kuten edellä on todettu, direktiivin keskeinen sisältö on, että hyväksymällä direktiivin oikeusperustaksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 280 artiklan jäsenvaltiot hyväksyisivät, että yhteisöllä on toimivalta aineellisen rikosoikeuden osalta yhteisön taloudellisten etujen suojaamisessa. Direktiiviehdotus liittyy laajemminkin rikosoikeuden ja yhteisöoikeuden väliseen suhteeseen.

Lähtökohtana on ollut, että I pilarissa EY:llä ei ole toimivaltaa antaa rikosoikeudellisia normeja, vaikka yhteisön oikeus voi välillisesti vaikuttaa kansalliseen rikosoikeuteen. Yleisesti on katsottu, että direktiiveissä ei voida velvoittaa jäsenvaltioita säätämään rikosoikeudellisia sanktioita direktiiviin perustuvien säännösten rikkomisesta. Sen sijaan direktiiviin on voitu ottaa yleinen säännös, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee määrätä säännösten rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista. Tämä voi epäsuorasti johtaa siihen, että jäsenvaltiolla on velvollisuus myös rikosoikeudellisen seuraamuksen säätämiseen. Varsinaisen rikosoikeudellisen yhteistyön on taas 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. Täysin poissuljettu ei kuitenkaan ole myöskään se tulkinta, jonka komissio on ehdotuksessaan ottanut. 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.