EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 6.9.2021
COM(2021) 536 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin 5 päivänä heinäkuuta 2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/1371 täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

1.1. Tausta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1371 unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin, jäljempänä ’PIF-direktiivi’, hyväksyttiin 5. heinäkuuta 2017[1] osana komission yleistä petostentorjuntastrategiaa[2]. PIF-direktiivi korvaa niiden jäsenvaltioiden osalta, joita se sitoo[3], Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta vuonna 1995 tehdyn yleissopimuksen ja sen pöytäkirjat, jäljempänä ’PIF-yleissopimus’[4].

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 83 artiklan 2 kohtaan perustuvassa PIF-direktiivissä säädetään jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöjä koskevista yhteisistä vaatimuksista. Näillä yhteisillä vaatimuksilla pyritään suojaamaan EU:n taloudellisia etuja yhdenmukaistamalla tiettyjen niihin vaikuttavien rikosten määritelmiä, seuraamuksia ja vanhentumisaikoja. Näitä rikoksia, jäljempänä ’PIF-rikokset’, ovat i) petokset, mukaan lukien rajat ylittävät arvonlisäveropetokset, joihin liittyvät kokonaisvahingot ovat vähintään 10 miljoonaa euroa; ii) korruptio; iii) rahanpesu; ja iv) väärinkäytökset. Yhdenmukaistaminen vaikuttaa myös Euroopan syyttäjänviraston (EPPO)[5] tutkinta- ja syytetoimien laajuuteen, koska EPPOn toimivaltuudet määritellään viittaamalla PIF-direktiiviin[6], sellaisena kuin se on pantu täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. PIF-direktiivi myös helpottaa väärinkäytettyjen EU:n varojen[7] takaisinperintää rikosoikeudellisin keinoin.

Määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä päättyi 6. heinäkuuta 2019. Vain 12 jäsenvaltiota oli ilmoittanut saattaneensa direktiivin kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään kyseiseen päivämäärään mennessä. Sen vuoksi komissio käynnisti rikkomusmenettelyt jäljellä olevia 14:ää osallistuvaa jäsenvaltiota vastaan lähettämällä niille viralliset ilmoitukset syyskuussa 2019. Huhtikuuhun 2021 mennessä 26 jäsenvaltiota oli ilmoittanut saattaneensa direktiivin kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, mikä tarkoittaa sitä, että kaikki jäsenvaltiot, joita direktiivi sitoo, ovat nyt ilmoittaneet saattaneensa direktiivin kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.

---

[1] EUVL L 198, 28.7.2017, s. 29–41.

[2] *Komission petostentorjuntastrategia: tehostetut toimet EU:n talousarvion suojaamiseksi*, COM(2019) 196 final, 29.4.2019.

[3] Perussopimuksiin liitetyn pöytäkirjan N:o 22 mukaisesti Tanska ei osallistunut PIF-direktiivin hyväksymiseen, eikä direktiivi siksi sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan. PIF-yleissopimus kuitenkin sitoo Tanskaa edelleen. Irlanti sitä vastoin käytti oikeuttaan osallistua PIF-direktiivin hyväksymiseen ja soveltamiseen perussopimuksiin liitetyn pöytäkirjan N:o 21 mukaisesti.

[4] Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehty yleissopimus yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta, EYVL C 316, 27.11.1995, s. 49–57.

[5] Neuvoston asetus (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa, EUVL L 283, 31.10.2017, s. 1–71.

[6] Asetuksen (EU) 2017/1939 22 artiklan 1 kohta.

[7] Tässä suhteessa petoksiksi ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien lukumäärä (johon sisältyvät sekä petosepäilyt että todetut petokset) ja niihin liittyvät rahamäärät eivät suoraan kuvaa EU:n talousarvioon vaikuttavien petosten yleisyyttä. Ne kertovat ennen kaikkea siitä, missä määrin jäsenvaltiot ja EU:n elimet havaitsevat mahdollisia petoksia ja ilmoittavat niistä. Vuonna 2019 ilmoitettiin petoksiksi 939 sääntöjenvastaisuutta, joiden arvo oli noin 461,4 miljoonaa euroa (*Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, 31. vuosikertomus Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta (2019)*, COM(2020) 363 final, 3.9.2020, s. 13).

1.2. PIF-direktiivin pääkohdat

Direktiivin 1 artiklassa määritellään PIF-direktiivin kohde ja 2 artiklassa määritellään sen soveltamisala ja käsite ”unionin taloudelliset edut”. Lisäksi direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot

- kriminalisoimaan EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten osalta teot ja laiminlyönnit, jotka liittyvät i) hankintoihin liittyviin menoihin ja muihin kuin hankintoihin liittyviin menoihin, ja ii) arvonlisäveroon perustuvista omista varoista ja muista kuin arvonlisäveroon perustuvista omista varoista saataviin tuloihin (3 artikla);
- kriminalisoimaan muut unionin taloudellisia etuja vahingoittavat rikokset (rahanpesu, korruptio ja varojen väärinkäyttö) ja määrittämään käsite ”virkamies”, jotta unionin varoja voidaan suojata asianmukaisesti korruptiolta ja väärinkäytöltä (4 artikla);
- kriminalisoimaan i) yllyttäminen ja avunanto 3 ja 4 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin; ja ii) yritys tehdä 3 artiklassa (petos) ja 4 artiklan 3 kohdassa (väärinkäyttö) tarkoitettuja rikoksia (5 artikla);
- säätämään seuraavien henkilöiden vastuusta ja seuraamuksista: i) oikeushenkilöt 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuista rikoksista, jotka muut oikeushenkilössä johtavassa asemassa olevat henkilöt ovat tehneet oikeushenkilön hyväksi; tai ii) näiden henkilöiden alaisena toimivat henkilöt, jos tällaiset muut henkilöt ovat laiminlyöneet valvontatehtävänsä tai määräysvallan käyttötehtävänsä (6 ja 9 artikla);
- laatimaan vähimmäissäännöt luonnollisille henkilöille määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista, mukaan lukien vähimmäisrangaistukset ja enimmäisrangaistukset 3 ja 4 artiklassa tarkoitetuista rikoksista, jos näistä rikoksista aiheutuu merkittävää vahinkoa tai hyötyä (7 artikla);
- toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 3, 4 tai 5 artiklassa tarkoitettuun rikokseen syyllistyminen rikollisjärjestön puitteissa katsotaan raskauttavaksi asianhaaraksi (8 artikla);
- toteuttamaan seuraavat toimenpiteet: i) ulottamaan lainkäyttövaltansa 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin, jos rikos on tehty kokonaan tai osittain jäsenvaltion alueella tai rikoksen tekijä on jäsenvaltion kansalainen ja jos rikoksentekijään sovelletaan rikoksen tekohetkellä henkilöstösääntöjä;[8] ja ii) välttämään tiettyjen ehtojen asettamista kansalaistensa ulkomailla tekemiä PIF-rikoksia koskevan lainkäyttövallan harjoittamiselle (11 artikla);
- toteuttamaan seuraavat toimenpiteet: i) asettamaan riittävän pitkät vanhentumisajat 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitettujen rikosten tekohetkestä, jotta kyseisiä rikoksia voidaan torjua tehokkaasti, ja soveltamaan vähimmäisaikoja sellaisten rikosten vanhentumiselle, joista määrättävä enimmäisseuraamus on vähintään neljä vuotta vankeutta; ja ii) toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöönpanon mahdollistamiseksi (12 artikla); ja
- toimittamaan tilastotietoja 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitettuja rikoksia koskevista rikosoikeudellisista menettelyistä ja niiden tuloksista (18 artiklan 2 kohta).

[8] Jäsenvaltiot voivat 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti pidättäytyä tämän säännön soveltamisesta tai soveltaa sitä ainoastaan erityistapauksissa tai -olosuhteissa, jolloin niiden on ilmoitettava asiasta komissiolle.

1.3. Kertomuksen tarkoitus ja menetelmät

Kertomuksessa arvioidaan PIF-direktiivin 18 artiklan 1 kohdan mukaisesti, missä määrin jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet PIF-direktiivin noudattamiseksi. Kertomuksessa arvioidaan erityisesti, ovatko jäsenvaltiot panneet direktiivin täytäntöön ja onko kansallisella lainsäädännöllä saavutettu direktiivin tavoitteet ja täytetty sen vaatimukset. Kertomus ei vaikuta komission SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaiseen toimivaltaan arvioida yksittäisten kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden noudattamista.

Tämä arviointi perustuu pääasiassa tietoihin, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet komissiolle ilmoittaessaan kansallisista toimenpiteistä, joilla PIF-direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Näitä tietoja täydennettiin ulkopuolisella tutkimuksella, jonka komission oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosasto tilasi puitesopimuksensa mukaisesti. Tämän arvioinnin perusteella komissio aloitti järjestelmällisen tietojenvaihdon jäsenvaltioiden kanssa. Jäsenvaltioiden tietojenvaihdon aikana toimittamien lisätietojen ja selvitysten avulla komissio pystyi tarkentamaan analyysiään tärkeimpiin direktiivin noudattamiseen liittyviin kysymyksiin. Näitä kysymyksiä käsitellään tarkemmin jäljempänä 2 ja 3 jaksossa.

2. YLEINEN ARVIOINTI

Komission tavoitteena on varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään selkeästi, täsmällisesti ja asianmukaisesti asettamalla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi.

Ilmoitettujen täytäntöönpanotoimenpiteiden yksityiskohtainen arviointi vahvisti, että kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet PIF-direktiivin keskeiset säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään. Joitakin direktiivin noudattamiseen liittyviä kysymyksiä on kuitenkin vielä ratkaisematta, mukaan lukien kysymykset, jotka on ratkaistava, jotta EPPO voi toteuttaa tehokkaita tutkinta- ja syytetoimia. Direktiivin noudattamiseen liittyvät ongelmat koskevat pääasiassa puutteita kansallisessa lainsäädännössä, jolla 3, 4 ja 5 artiklan rikosoikeudelliset määritelmät on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä seuraavilta osin:

- unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavan petoksen (3 artikla) määritelmä noin puolessa jäsenvaltioista;
- eräiden 4 artiklan 1 kohdan (rahanpesu), 4 artiklan 2 kohdan (korruptio) ja 4 artiklan 3 kohdan (väärinkäyttö) näkökohtien määrittely useissa jäsenvaltioissa;
- ”virkamiehen” määritelmä (4 artiklan 4 kohta) noin puolessa jäsenvaltioista; ja
- yllyttäminen ja avunanto 3 ja 4 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin; ja yritys tehdä 3 artiklassa ja 4 artiklan 3 kohdassa (5 artikla) tarkoitettuja rikoksia muutaman jäsenvaltion kohdalla.

Lisäksi komissio havaitsi neljäsosassa jäsenvaltioita useita direktiivin noudattamiseen liittyviä ongelmia, jotka liittyivät 6, 7 ja 9 artiklan mukaisiin oikeushenkilöiden vastuuseen ja luonnollisille henkilöille määrättäviin seuraamuksiin. Luonnollisille henkilöille määrättyjen seuraamusten osalta (7 artikla) komissio havaitsi direktiivin noudattamiseen liittyviä ongelmia niin ikään neljäsosassa jäsenvaltioita. Osa näistä ongelmista saattaa heikentää kyseisten seuraamusten tehokkuutta, varoittavuutta ja oikeasuhteisuutta.

Komissio havaitsi myös muutamissa jäsenvaltioissa ongelmia, jotka liittyivät alueperiaatteeseen ja aktiiviseen henkilöllisyysperiaatteeseen perustuvaan lainkäyttövallan käyttöön (11 artiklan 1 kohta). Lisäksi muutamat jäsenvaltiot asettavat sellaisia edellytyksiä syytteiden nostamiselle PIF-rikoksista, jotka eivät ole 11 artiklan 4 kohdan mukaisia. Joissakin jäsenvaltioissa havaittu ongelma 12 artiklan saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä liittyy siihen, että 3, 4 tai 5 artiklassa tarkoitetusta rikoksesta annetun lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanoa koskeva vanhentumisaika on lyhyempi kuin PIF-direktiivissä edellytetty viiden vuoden vanhentumisaika.

Lopuksi komissio havaitsi saamiensa tietojen perusteella, että vain muutaman jäsenvaltion lainsäädännössä on nimenomainen ja täsmällinen vuosittainen velvoite ilmoittaa tilastotietoja Euroopan komissiolle (18 artiklan 2 kohta). Riittävien tietojen puuttuessa komission voi olla vaikeampi arvioida myöhemmin, onko direktiivi saavuttanut sen yleisen tavoitteen eli unionin taloudellisten etujen suojan tehostamisen, ja onko direktiiviä (tietyiltä osin) tarkasteltava uudelleen.[9]

3. ERITYISET ARVIOINTIKOHTEET

3.1. Määritelmät ja soveltamisala (2 artikla)

PIF-direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa määritellään ”unionin taloudelliset edut” ja ”oikeushenkilö”. Lisäksi 2 artiklan 2 kohdassa asetetaan kynnysarvo direktiivin soveltamiselle arvonlisäveroon perustuvista omista varoista saataviin tuloihin. PIF-direktiiviä sovelletaan ainoastaan yhteiseen alv-järjestelmään kohdistuviin vakaviin rikoksiin. Yhteiseen arvonlisäverojärjestelmään kohdistuvia rikoksia on pidettävä vakavina, jos PIF-direktiivin 3 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetut tahalliset teot tai laiminlyönnit ovat yhteydessä kahden tai useamman unionin jäsenvaltion alueeseen ja niistä aiheutuva kokonaisvahinko on vähintään 10 miljoonaa euroa.

Tämän kynnysarvon tarkoituksena on lähinnä karusellipetosten, missing traders -arvonlisäveropetosten ja rikollisjärjestöjen puitteissa tehtyjen arvonlisäveropetosten selvittäminen. Nämä kolme petostyyppiä muodostavat vakavan uhkan yhteiselle alv-järjestelmälle ja näin ollen unionin talousarviolle. Yhdessä jäsenvaltiossa 2 artiklan 1 kohtaa ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä direktiivin mukaisesti.

[9] Direktiivin 18 artiklan 3 ja 4 kohta.

3.2. Petos (3 artikla)

PIF-direktiivin 3 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että unionin taloudellisiin etuihin vaikuttava petos on rikos, jos se on tehty tahallisesti. Tätä varten siinä luetellaan neljä toimintatyyppiä, joita pidetään unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavina petoksina. Näihin neljään ryhmään kuuluu tekoja tai laiminlyöntejä, jotka koskevat i) muita kuin hankintoihin liittyviä menoja (3 artiklan 2 kohdan a alakohta); ii) hankintoihin liittyviä menoja (3 artiklan 2 kohdan b alakohta); iii) muita kuin arvonlisäveroon perustuvista omista varoista saatavia tuloja (3 artiklan 2 kohdan c alakohta); ja iv) arvonlisäveroon perustuvista omista varoista saatavia tuloja (3 artiklan 2 kohdan d alakohta), kuten edellä 3.1 jaksossa kuvataan.

Komissio havaitsi noin puolessa jäsenvaltioista direktiivin noudattamiseen liittyviä ongelmia siinä, miten näihin rikoksiin liittyvät keskeiset osatekijät on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio havaitsi direktiivin noudattamiseen liittyviä ongelmia erityisesti kansallisen lainsäädännön kapeammassa soveltamisalassa koskien muihin kuin hankintoihin liittyviin menoihin liittyviä petoksia (3 artiklan 2 kohdan a alakohta) ja hankintoihin liittyviin menoihin liittyviä petoksia (3 artiklan 2 kohdan b alakohta). Muut ongelmat liittyvät tekojen tai laiminlyöntien saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä seuraavilta osin:

- ”väärien, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten käyttäminen” kattaa ainoastaan kirjalliset asiakirjat eikä kata ”unionin talousarvioon tai unionin hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin talousarvioihin sisältyviä varoja tai omaisuutta”;
- ”tietojen ilmoittamatta jättämistä” ei joko ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä tai sen saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on käytetty rajoitetumpaa käsitettä; ja
- ”tällaisten varojen tai omaisuuden väärinkäyttö muihin tarkoituksiin kuin mihin ne on alun perin myönnetty” on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä suppeammalla sanamuodolla.

Komissio havaitsi direktiivin noudattamiseen liittyviä ongelmia myös muiden kuin arvonlisäveroon perustuvista omista varoista saatavien tulojen osalta (3 artiklan 2 kohdan c alakohta) ja arvonlisäveroon perustuvista omista varoista saatavien tulojen osalta (3 artiklan 2 kohdan d alakohta), jotka nekin johtuvat kansallisen lainsäädännön suppeammasta soveltamisalasta. Muut ongelmat liittyvät tekojen tai laiminlyöntien saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä seuraavilta osin:

- ”väärät, virheelliset tai puutteelliset ilmoitukset tai asiakirjat” ja ”väärät, virheelliset tai puutteelliset arvonlisäveroon liittyvät ilmoitukset tai asiakirjat” eivät kuulu soveltamisalaan;
- ”unionin talousarvion varojen” saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on käytetty rajoitetumpaa käsitettä;
- ”unionin hoidossa olevat tai sen puolesta hoidetut talousarviot” eivät kuulu soveltamisalaan;
- ”tietojen ilmoittamatta jättämistä” ja ”arvonlisäveroon liittyvien tietojen ilmoittamatta jättämistä” ei joko ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä tai niiden saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on käytetty rajoitetumpaa käsitettä;

- ”laillisesti saadun edun väärinkäyttäminen” on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä suppeammalla sanamuodolla; ja
- ”paikkansa pitävien arvonlisäveroon liittyvien ilmoitusten esittämistä maksamatta jättämisen vilpilliseksi peittämiseksi tai arvonlisäveron palautuksiin johtavien oikeuksien laittomaksi luomiseksi” joko ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä tai sen saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on käytetty rajoitetumpaa käsitettä.

3.3. Muut asiaan liittyvät rikokset (4 artikla)

3.3.1. Rahanpesu, korruptio ja varojen väärinkäyttö (4 artiklan 1, 2 ja 3 kohta)

PIF-direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin (EU) 2015/849[10] 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu rahanpesu, jossa on kyse direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla rikoksilla saadusta omaisuudesta, on rikos. Useissa jäsenvaltioissa tätä säännöstä ei ole saatettu kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, mikä johtuu joko joistakin puutteista rahanpesun määritelmässä tai siitä, että PIF-direktiivin soveltamisalaan kuuluva rikos ei kuulu rahanpesun esirikoksiin.

Lisäksi direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tahallinen lahjuksen ottaminen ja tahallinen lahjuksen antaminen ovat rikoksia. Useissa jäsenvaltioissa sekä lahjuksen antaminen että ottaminen edellyttävät lisänäkökohtaa eli ”velvollisuuksien rikkomista”. Tämä lisänäkökohta kaventaa merkittävästi PIF-direktiivin korruptiota koskevien määritelmien soveltamisalaa ja asettaa syytteen nostamisen edellytykseksi tällaisen velvollisuuden rikkomisen todistamisen.

”Lahjuksen ottamisen” rikokseen liittyen havaittiin direktiivin noudattamista koskeva ongelma, joka liittyy määritelmään: ”pidättyy toimimasta virkavelvollisuuksiensa mukaisesti”. Muutamissa jäsenvaltioissa kansallinen lainsäädäntö ei kata tätä näkökohtaa. ”Lahjuksen antamisen” osalta direktiivin noudattamista koskevat ongelmat liittyvät määritelmän laajuuteen, koska joitakin tämän rikoksen osa-alueita (”luvataan, tarjotaan tai annetaan suoraan tai kolmannen välityksellä mikä tahansa etu” ja ”kolmannelle osapuolelle”) ei ole joissakin jäsenvaltioissa saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä tai niiden saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on tehty virheitä.

Lisäksi direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että tahallinen varojen väärinkäyttö on rikos. Direktiivin noudattamiseen liittyvät ongelmat koskevat tämän rikoksen suppeampaa saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä tai sitä, että rikosta ei ole lainkaan saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

[10] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73–117).

3.3.2. Virkamiehet (4 artiklan 4 kohta)

Direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa esitetään ”virkamiehen” määritelmä, jonka tarkoituksena on suojata unionin varoja asianmukaisesti korruptiolta ja väärinkäytöltä. Joitakin ”virkamiehen” määritelmän osa-alueita ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä noin puolessa jäsenvaltioista. Komissio havaitsi tällä alueella direktiivin noudattamiseen liittyviä ongelmia, jotka liittyivät seuraaviin seikkoihin:

- lainsäädäntö ei kata ”toisen jäsenvaltion kansallista virkamiestä ja kolmannen maan kansallista virkamiestä” yleisesti tai ainoastaan väärinkäytösrikosten osalta;
- ”unionin virkamiehen” määritelmään eivät sisälly i) henkilöt, ”jotka jäsenvaltio taikka julkinen tai yksityinen elin on asettanut unionin käyttöön ja jotka hoitavat vastaavia tehtäviä kuin unionin virkamiehet tai muuhun henkilöstöön kuuluvat”; tai ii) ”perussopimusten mukaisesti perustettujen unionin toimielinten, elinten, virastojen ja laitosten jäsenet sekä näiden henkilöstöön kuuluvat”;
- ”kansallisen virkamiehen” määritelmälle asetetaan lisäehtoja siten, että määritelmä kattaa muiden jäsenvaltioiden virkamiehet ainoastaan silloin, kun rikos on tehty kyseisen jäsenvaltion alueella[11], ja siten, että lainsäädäntö ei kata ”henkilöä, joka on täytäntöönpanevassa tai hallinto-... virassa” yleisesti tai ainoastaan väärinkäytösrikosten osalta;
- Lopuksi 4 artiklan 4 kohdan b alakohtaa, joka koskee ”mitä tahansa muuta henkilöä, joka hoitaa julkista tehtävää sitä varten nimettynä”, ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä joissakin jäsenvaltioissa.

3.4. Rikoksen yritys (5 artikla)

PIF-direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa: i) jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yllyttäminen tai avunanto direktiivin 3 ja 4 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin on säädetty rangaistavaksi rikokseksi (5 artiklan 1 kohta); ja ii) direktiivin 3 artiklassa ja 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen rikosten yritys on säädetty rangaistavaksi rikokseksi (5 artiklan 2 kohta). Komissio havaitsi muutamissa jäsenvaltioissa 5 artiklan 2 kohdan noudattamatta jättämiseen liittyviä ongelmia. Nämä ongelmat liittyvät siihen, että seuraavia rikoksia ei ole säädetty rangaistaviksi: i) yritys käyttää tukia väärin; ii) jotkin tullirikokset; ja iii) varojen väärinkäyttö.

[11] Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltio A asettaisi muiden jäsenvaltioiden (B, C jne.) virkamiehiä syytteeseen vain, jos he tekevät rikoksen jäsenvaltion A alueella.

3.5. Oikeushenkilöiden vastuu ja seuraamukset (6 ja 9 artikla)

PIF-direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen direktiivin 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuista rikoksista, jotka on oikeushenkilön hyväksi tehnyt joko yksin tai oikeushenkilön toimielimen jäsenenä toimien henkilö, jonka johtava asema oikeushenkilössä perustuu

a) valtaan edustaa oikeushenkilöä;
b) valtuuteen tehdä päätöksiä oikeushenkilön puolesta; tai
c) valtuuteen käyttää määräysvaltaa oikeushenkilössä.

Lisäksi 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen, jos 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu henkilö on laiminlyönyt valvontatehtävänsä tai määräysvallan käyttötehtävänsä siten, että kyseisen henkilön alaisena toimiva henkilö on voinut tehdä direktiivin 3, 4 tai 5 artiklassa tarkoitetun rikoksen kyseisen oikeushenkilön hyväksi.

Lopuksi direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan se, mitä direktiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään oikeushenkilöiden vastuusta, ei saa sulkea pois mahdollisuutta panna vireille rikosoikeudellinen menettely sellaisia luonnollisia henkilöitä vastaan, jotka ovat direktiivin 3 ja 4 artiklassa tarkoitettujen rikosten tekijöitä tai niistä rikosoikeudellisesti vastuussa 5 artiklan nojalla.

Neljäsosassa jäsenvaltioita havaittiin useita direktiivin noudattamiseen liittyviä ongelmia, esimerkiksi

- 6 artiklan 1 kohtaa ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä;
- lainsäädäntö kattaa ainoastaan oikeushenkilön toiminnan puitteissa tehdyt teot; ja
- yritykset eivät ole rikosoikeudellisessa vastuussa tietyistä esirikoksista.

Toinen vaatimusten noudattamista koskeva ongelma liittyy 6 artiklan 1 ja 2 kohdan vaatimusten yhdistämiseen kansallisessa lainsäädännössä. Tässä yhteydessä on korostettava, että 6 artiklan 1 kohdassa ei edellytetä, että henkilö, jolla on ”johtava asema oikeushenkilössä”, olisi ”laiminlyönyt valvontatehtävänsä tai määräysvallan käyttötehtävänsä” tehdessään PIF-rikoksen oikeushenkilön hyväksi.

PIF-direktiivin 9 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 6 artiklan nojalla vastuussa olevalle oikeushenkilölle säädetään tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset, jotka sisältävät rikosoikeudellisia tai muita sakkoja ja jotka voivat sisältää muita seuraamuksia, kuten

a) oikeuden menettäminen julkisista varoista myönnettäviin etuuksiin tai tukiin;
b) tilapäinen tai pysyvä osallistumiskielto julkisiin tarjouskilpailumenettelyihin;
c) väliaikainen tai pysyvä kielto harjoittaa liiketoimintaa;
d) tuomioistuimen valvontaan asettaminen;
e) tuomioistuimen päätös, jolla oikeushenkilö määrätään purettavaksi;
f) rikoksen tekemiseen käytettyjen tilojen sulkeminen väliaikaisesti tai pysyvästi.

Direktiivin noudattamisen osalta komissio korostaa, että yritysten vastuu ei saisi riippua luonnollisen henkilön lainvoimaisesta tuomiosta, kuten yhdessä jäsenvaltiossa, koska tämä heikentää mahdollisuutta määrätä oikeushenkilöille tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia.

3.6. Luonnollisten henkilöiden rikosoikeudelliset seuraamukset (7 artikla)

PIF-direktiivin 7 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että luonnollisille henkilöille määrätään direktiivin 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitetuista rikoksista tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia (7 artiklan 1 kohta). Edellä tarkoitetuista rikoksista määrättävän enimmäisrangaistuksen on käsitettävä vankeusrangaistus (7 artiklan 2 kohta). Näistä rikoksista määrättävän enimmäisrangaistuksen on oltava vähintään neljä vuotta vankeutta, jos rikoksista aiheutuu ”merkittävää vahinkoa tai etua” (7 artiklan 3 kohta)[12].

Direktiivin noudattamiseen liittyviä ongelmia on havaittu neljäsosassa jäsenvaltioita. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan osalta useiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä on säännöksiä, joiden nojalla yksityishenkilöt voivat välttyä rikosoikeudelliselta vastuulta tai seuraamuksilta, jos he ilmoittavat rikoksesta tai maksavat takaisin unionin taloudellisille eduille aiheutuneen vahingon eri vaiheissa ennen rikosoikeudellista menettelyä tai sen aikana. Tällaiset säännökset voivat johtaa siihen, että seuraamukset eivät ole tehokkaita tai varoittavia. Muut direktiivin noudattamiseen liittyvät ongelmat liittyvät PIF-direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa säädetyn seuraamuskynnyksen noudattamatta jättämiseen erityisesti seuraavissa tapauksissa:

- ”tietojen ilmoittamatta jättäminen” hankintoihin ja muihin kuin hankintoihin liittyviin menoihin liittyvien petosten yhteydessä;
- rahanpesua valmistelevat teot;
- lahjuksen ottaminen ilman raskauttavia asianhaaroja;
- lahjuksen antaminen virkamieheltä toiselle virkamiehelle tai ilman ”virkavelvollisuuksien rikkomusta”, mitä PIF-direktiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ei edellytetä, kuten 3.3.1 kohdassa on kuvattu; ja
- varojen väärinkäyttö.

3.7. Lainkäyttövalta (11 artikla)

PIF-direktiivin 11 artiklan mukaan jäsenvaltion on ulotettava lainkäyttövaltansa PIF-rikoksiin, jos rikos on tehty kokonaan tai osittain sen alueella tai kun rikoksentekijä on sen kansalainen (11 artiklan 1 kohta). Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet ulottaakseen lainkäyttövaltansa PIF-rikoksiin, jos rikoksentekijään sovelletaan rikoksen tekohetkellä henkilöstösääntöjä. Jäsenvaltiot voivat pidättäytyä soveltamasta tätä sääntöä tai soveltaa sitä ainoastaan erityistapauksissa tai -olosuhteissa. Niiden on myös ilmoitettava

[12] Direktiivin 7 artiklan 3 kohdan toinen ja kolmas virke: ”Edellä 3 artiklan 2 kohdan a, b ja c alakohdassa ja 4 artiklassa tarkoitetuista rikoksista aiheutunut vahinko tai etu on oletettava merkittäviksi silloin, kun kyse on yli 100 000 eurosta. Edellä 3 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitetuista ja 2 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluvista rikoksista aiheutunut vahinko tai etu on aina oletettava merkittäväksi.”

komissiolle, jos ne eivät sovella sitä tai soveltavat sitä vain tietyissä tapauksissa (11 artiklan 2 kohta).

Jäsenvaltioiden on myös ilmoitettava komissiolle, jos ne päättävät laajentaa lainkäyttövaltaansa PIF-rikoksiin, jotka on tehty seuraavissa olosuhteissa: i) rikoksentekijällä on vakinainen asuinpaikka kyseisen jäsenvaltion alueella; ii) rikos on tehty sen alueelle sijoittautuneen oikeushenkilön hyväksi; tai iii) rikoksentekijä on kyseisen jäsenvaltion virkamies, joka toimii virkatehtävässään (11 artiklan 3 kohta).

Lopuksi, jos rikoksentekijä on jäsenvaltion kansalainen[13], jäsenvaltio ei saa asettaa lainkäyttövaltansa harjoittamisen ehdoksi sitä, että syyte voidaan nostaa vain i) uhrin rikoksentekopaikassa tekemän ilmoituksen perusteella; tai ii) rikoksen tekopaikkana olevan jäsenvaltion ilmiannon perusteella (11 artiklan 4 kohta). Komissio on havainnut direktiivin noudattamiseen liittyviä ongelmia muutamissa jäsenvaltioissa. Lainkäyttövallan määrittämisessä alueperiaatteen perusteella (11 artiklan 1 kohta) oli kaksi direktiivin noudattamiseen liittyvää ongelmaa. Ensimmäinen liittyi direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa määritellyn, rahanpesua koskevan lainkäyttövallan puuttumiseen. Toinen koski lisäehtoja, kuten että PIF-rikoksiin yllyttämisen tai niissä avustamisen osalta i) pääasiallisen tekijän olisi toimittava jäsenvaltion alueella; tai ii) kansallisessa lainsäädännössä säädetyn seuraamuksen on oltava tiettyä kynnysarvoa suurempi.

Lainkäyttövallan laajentamisesta henkilöstösääntöjen alaisiin rikoksentekijöihin 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti, erityisillä ehdoilla tai ilman erityisiä ehtoja, on säädetty 12 jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä.

Noin puolet jäsenvaltioista ulottaa lainkäyttövaltaansa PIF-rikoksiin, jos i) rikoksentekijällä on vakinainen asuinpaikka kyseisen jäsenvaltion alueella; tai ii) rikos on tehty sen alueelle sijoittautuneen oikeushenkilön hyväksi; ja/tai iii) rikoksentekijä on kyseisen jäsenvaltion virkamies, joka toimii virkatehtävässään (11 artiklan 3 kohta). Direktiivin 11 artiklan 4 kohdan noudattamista koskevat ongelmat liittyvät sellaisen ehdon asettamiseen, jonka mukaan syyte voidaan nostaa ainoastaan i) rikoksen uhrin rikoksentekopaikassa tekemän ilmoituksen perusteella; tai ii) asianomistajan tekemän kantelun perusteella (jos syytteen nostaminen vieraan valtion lain nojalla edellyttää tällaista kantelua).

3.8. Vanhentumisaika (12 artikla)

PIF-direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet asettaakseen vanhentumisajan, jonka puitteissa 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitettujen rikosten tutkinta, syytteeseenpano, oikeudenkäynti ja tuomioistuimen päätöksen tekeminen on mahdollista riittävän pitkään sen jälkeen kun kyseiset rikokset on tehty, jotta niitä voidaan torjua tehokkaasti. Direktiivissä säädetään pienimmistä sallituista vanhentumisajoista rikoksille, joista määrättävä enimmäisseuraamus on vähintään neljä vuotta vankeutta (12 artiklan 2 ja 3 kohta). Direktiivissä säädetään myös 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitetusta rikoksesta annetun tuomion perusteella määrättyjen seuraamusten täytäntöönpanon vanhentumisajasta

[13] Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti.

(12 artiklan 4 kohta). Joissakin jäsenvaltioissa on havaittu ongelma 3, 4 tai 5 artiklassa tarkoitetusta rikoksesta annetun lainvoimaisen tuomion täytäntöönpanon vanhentumisajan saattamisessa osaksi kansainvälistä lainsäädäntöä, koska vanhentumisaika on 12 artiklan 4 kohdassa edellytettyä viittä vuotta lyhyempi.

4. PÄÄTELMÄT

PIF-direktiivillä pyrittiin vahvistamaan suojaa unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia vastaan. Direktiivi tuo lisäarvoa asettamalla i) rikosten määrittelyä koskevat yhteiset vähimmäissäännöt; ja ii) seuraamukset unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten ja muun laittoman toiminnan torjuntaa varten. Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet PIF-direktiivin keskeiset säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Arviointi osoittaa kuitenkin, että direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä on vielä parannettava, erityisesti sen varmistamiseksi, että i) direktiivin 3, 4 ja 5 artiklassa tarkoitettujen rikosten määritelmät saatetaan johdonmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä; ja ii) oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden vastuu ja seuraamukset toteutuvat 6, 7 ja 9 artiklan mukaisesti. Myös lainkäyttövallan harjoittamista (11 artikla) ja vanhentumisaikoja (12 artikla) koskevat säännökset on saatettava asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Asianmukainen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä edellyttää jäsenvaltioilta lisää lainsäädäntötoimia, jotta ne voivat saattaa kansallisen lainsäädäntönsä täysin PIF-direktiivin vaatimusten mukaiseksi. Tämä on erityisen tärkeää, jotta EPPO voi suorittaa tehokkaita tutkinta- ja syytetoimia.

On myös olennaisen tärkeää, että jäsenvaltiot toimittavat Euroopan komissiolle tilastotietoja rikosoikeudellisista menettelyistä ja niiden tuloksista (18 artiklan 2 kohta). Raportointi on ratkaisevan tärkeää arvioitaessa, onko PIF-direktiivillä saavutettu unionin taloudellisten etujen suojaamisen tavoite.

PIF-direktiivin 18 artiklan mukaisesti komissio jatkaa sen arvioimista, noudattavatko jäsenvaltiot PIF-direktiiviä, ja toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin säännöksiä noudatetaan kaikkialla Euroopan unionissa.