EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 6.9.2021
COM(2021) 536 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiivi (EL) 2017/1371 (mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil) rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

1.1. Taustteave

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil (edaspidi „finantshuvide kaitse direktiiv“), võeti vastu 5. juulil 2017[1] osana komisjoni üldisest pettustevastasest strateegiast[2]. Finantshuvide kaitse direktiiviga asendati[3] Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse 1995. aasta konventsioon ja selle protokollid (edaspidi „finantshuvide kaitse konventsioon“)[4] nende liikmesriikide puhul, kelle suhtes direktiiv on siduv.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artikli 83 lõike 2 järgi kehtestatakse finantshuvide kaitse direktiiviga liikmesriikide kriminaalõigusele ühised standardid. Ühiste standardite eesmärk on kaitsta ELi finantshuve, ühtlustades neid huve mõjutavate teatavate kuritegude määratlusi, karistusi ja aegumistähtaegu. Need kuriteod (edaspidi „finantshuve kahjustavad kuriteod“) on: i) pettused, sealhulgas piiriülesed käibemaksupettused, millega tekitatud kogukahju on vähemalt 10 miljonit eurot; ii) korruptsioon; iii) rahapesu ning iv) omastamine. Ühtlustamine mõjutab ka Euroopa Prokuratuuri uurimiste ja süüdistuse esitamise ulatust,[5] sest Euroopa Prokuratuuri volitused on määratletud finantshuvide kaitse direktiivi järgi,[6] nagu seda rakendatakse siseriiklikus õiguses. Finantshuvide kaitse direktiiviga hõlbustatakse ka väärkasutatud ELi vahendite sissenõudmist[7] kriminaalõiguse abil.

Direktiivi liikmesriikide õigusesse ülevõtmise tähtpäev oli 6. juuli 2019. Selleks kuupäevaks oli direktiivi täielikust ülevõtmisest teatanud ainult 12 liikmesriiki. Seepärast algatas komisjon rikkumismenetlused ülejäänud 14 osaleva liikmesriigi suhtes, saates neile 2019. aasta septembris ametliku kirja. 2021. aasta aprilli seisuga oli teatatud täielike ülevõtmiste arv kasvanud 26ni. See tähendab, et kõik liikmesriigid, kelle jaoks direktiiv on siduv, on nüüd teatanud direktiivi täielikust ülevõtmisest siseriiklikku õigusesse.

---

[1] ELT L 198, 28.7.2017, lk 29–41.

[2] *Komisjoni pettustevastase võitluse strateegia: tõhustatud meetmed ELi eelarve kaitsmiseks*, COM (2019) 196 final, 29.4.2019.

[3] Aluslepingute protokolli nr 22 kohaselt ei osalenud Taani finantshuvide kaitse direktiivi vastuvõtmises ning see ei ole seetõttu talle täitmiseks kohustuslik ja ta ei pea seda kohaldama. Finantshuvide kaitse konventsioon on Taani suhtes siiski siduv. Iirimaa seevastu kasutas oma õigust osaleda finantshuvide kaitse direktiivi vastuvõtmises ja selle rakendamises kooskõlas aluslepingute protokolliga nr 21.

[4] Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 alusel koostatud Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon (EÜT C 316, 27.11.1995, lk 49–57).

[5] Nõukogu 12. oktoobri 2017. aasta määrus (EL) 2017/1939, millega rakendatakse tõhustatud koostööd Euroopa Prokuratuuri asutamisel (ELT L 283, 31.10.2017, lk 1–71).

[6] Määruse (EL) 2017/1939 artikli 22 lõige 1.

[7] Sellega seoses ei ole pettustena teatatud õigusnormide rikkumiste arv (mis hõlmab nii pettusekahtlusi kui ka kinnitust leidnud pettusi) ja nendega seotud summad ELi eelarvet mõjutavate pettuste taseme otsene näitaja. Need näitavad eelkõige seda, mil määral liikmesriigid ja ELi asutused võimalikke pettusi avastavad ja neist teatavad. 2019. aastal teatati pettustena 939st õigusnormide rikkumisest, mis hõlmasid ligikaudu 461,4 miljonit eurot (*komisjoni aruanne euroopa parlamendile ja nõukogule, 31. aastaaruanne Euroopa Liidu finantshuvide kaitse ja pettustevastase võitluse kohta (2019)*, COM(2020) 363 final, 3.9.2020, lk 13).

1.2. Finantshuvide kaitse direktiivi põhiaspektid

Artiklis 1 on sätestatud finantshuvide kaitse direktiivi reguleerimisese, artiklis 2 aga selle kohaldamisala ja mõiste „liidu finantshuvid“ määratlus. Lisaks kohustatakse direktiiviga liikmesriike:

- kriminaliseerima ELi finantshuve kahjustavad pettused mis tahes teo või tegevusetuse puhul, mis on seotud: i) hangetesse puutuvate kulude ja hangetesse mittepuutuvate kuludega ning ii) käibemaksupõhistest omavahenditest ja muudest kui käibemaksupõhistest omavahenditest tulenevate tuludega (artikkel 3);
- kriminaliseerima muud liidu finantshuve kahjustavad süüteod (rahapesu, korruptsioon ja omastamine) ning määratlema ametiisiku mõiste, et kaitsta liidu vahendeid piisavalt korruptsiooni ja omastamise eest (artikkel 4);
- kriminaliseerima: i) artiklites 3 ja 4 osutatud süütegudele kihutamise ja kaasaaitamise ning ii) artiklis 3 (pettus) ja artikli 4 lõikes 3 (omastamine) osutatud süütegude toimepanemise katsed (artikkel 5);
- sätestama vastutuse ja karistused: i) juriidilistele isikutele mis tahes artiklites 3, 4 ja 5 osutatud kuriteo eest, mille on nende kasuks toime pannud teised isikud, kellel on juriidilises isikus juhtiv koht, või ii) nende alluvuses olevate isikute puuduliku järelevalve või kontrolli tõttu nimetatud muude isikute üle (artiklid 6 ja 9);
- kehtestama miinimumnormid füüsiliste isikute kriminaalkaristuste kohta, sealhulgas miinimum- ja maksimumkaristused artiklites 3 ja 4 osutatud kuritegude eest, kui nendega kaasneb suur kahju või eelis (artikkel 7);
- võtma vajalikud meetmed, mis tagavad, et raskendavaks asjaoluks loetakse artiklis 3, 4 või 5 osutatud kuriteo toimepanemine kuritegeliku ühenduse tegevuse raames (artikkel 8);
- tegema järgmist: i) kehtestama oma kohtualluvuse artiklites 3, 4 ja 5 osutatud kuritegude üle, kui kuritegu on tervikuna või osaliselt toime pandud asjaomase liikmesriigi territooriumil või kui kuriteo toimepanija on asjaomase liikmesriigi kodanik ja kui kuriteo toimepanijale kohalduvad kuriteo toimepanemise ajal personalieeskirjad,[8] ning ii) mitte seadma tingimusi kohtualluvuse kohaldamisele selliste finantshuve kahjustavate kuritegude suhtes, mille on toime pannud nende kodanikud välismaal (artikkel 11);
- tegema järgmist: i) nägema ette piisavalt pikad aegumistähtajad pärast artiklites 3, 4 ja 5 osutatud kuritegude toimepanemist, et neid tulemuslikult menetleda, kusjuures minimaalseid aegumistähtaegu kohaldatakse nende süütegude suhtes, mille eest mõistetav maksimumkaristus on vähemalt neli aastat vangistust, ning ii) võtma vajalikud meetmed, et võimaldada karistuste täitmisele pööramist (artikkel 12), ning
- esitama statistilisi andmeid artiklites 3, 4 ja 5 osutatud kuritegudega seotud kriminaalmenetluste ja nende tulemuste kohta (artikli 18 lõige 2).

[8] Artikli 11 lõike 2 kohaselt võivad liikmesriigid seda reeglit mitte kohaldada või ainult teatavatel juhtudel või ainult teatavatel tingimustel kohaldada ning peavad sellise toimimisviisi puhul teavitama komisjoni.

1.3. Aruande ulatus ja metoodika

Finantshuvide kaitse direktiivi artikli 18 lõike 1 kohaselt hinnatakse siinses aruandes, mil määral on liikmesriigid võtnud finantshuvide kaitse direktiivi järgimiseks vajalikke meetmeid. Aruandes hinnatakse eelkõige seda, kas liikmesriigid on direktiivi rakendanud ning kas liikmesriikide õigusaktidega saavutatakse direktiivi eesmärgid ja kas need vastavad direktiivi nõuetele. Aruanne ei mõjuta ELi toimimise lepingu artiklist 258 tulenevaid komisjoni volitusi üksikute riiklike ülevõtmismeetmete vastavuse hindamiseks.

See hinnang põhineb peamiselt teabel, mille liikmesriigid esitasid komisjonile, teatades riiklikest meetmetest, millega finantshuvide kaitse direktiiv üle võetakse. Seda teavet täiendati välisuuringutega, mille õigusküsimuste peadirektoraat tellis raamlepingu alusel. Selle hinnangu alusel algatas komisjon süstemaatilise teabevahetuse liikmesriikidega. Lisateave ja selgitused, mille liikmesriigid teabevahetuse käigus esitasid, võimaldasid komisjonil täpsustada oma analüüsi seoses kõige asjakohasemate vastavusprobleemidega. Neid küsimusi käsitletakse üksikasjalikumalt allpool punktides 2 ja 3.

2. ÜLDHINNANG

Komisjoni eesmärk on tagada, et kõik liikmesriigid on direktiivi üle võtnud selgel, täpsel ja nõuetekohasel viisil, kehtestades liidu finantshuvide kaitseks tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad kriminaalkaristused.

Teatatud ülevõtmismeetmete üksikasjalikul hindamisel kinnitati, et kõik liikmesriigid on finantshuvide kaitse direktiivi põhisätted üle võtnud. Siiski leidub veel lahendamata vastavusprobleeme, sealhulgas probleeme, millega tuleb tegeleda, et Euroopa Prokuratuur saaks tõhusalt uurida ja süüdistusi esitada. Vastavusprobleemid on peamiselt seotud puudustega siseriiklikes õigusaktides, millega võetakse üle artiklites 3, 4 ja 5 sätestatud kuritegude määratlused:

- liidu finantshuve kahjustava pettuse määratlus (artikkel 3) ligikaudu pooltes liikmesriikides;
- artikli 4 lõike 1 (rahapesu), lõike 2 (korruptsioon) ja lõike 3 (omastamine) aspektide määratlemine mitmes liikmesriigis;
- mõiste „ametiisik“ määratlus (artikli 4 lõige 4) ligikaudu pooltes liikmesriikides ning
- artiklites 3 ja 4 osutatud süütegudele kihutamine ja kaasaaitamine ning artiklis 3 ja artikli 4 lõikes 3 osutatud süütegude toimepanemise katse (artikkel 5) mõnes liikmesriigis.

Lisaks tuvastas komisjon ühes neljandikus liikmesriikidest mitu vastavusprobleemi seoses juriidiliste isikute vastutusega ja füüsilistele isikutele kohaldatavate karistustega kooskõlas artiklitega 6, 7 ja 9. Seoses füüsilistele isikutele kohaldatavate karistustega (artikkel 7) tuvastas komisjon samuti vastavusprobleeme neljandikus liikmesriikides. Mõned neist probleemidest võivad kahjustada karistuste tõhusust, hoiatavust ja proportsionaalsust.

Komisjon tegi mõnes liikmesriigis kindlaks ka vastavusprobleemid seoses territoriaalsuse põhimõttel ja aktiivse isiku põhimõttel põhineva kohtualluvuse kohaldamisega (artikli 11 lõige 1). Lisaks kehtestavad mõned liikmesriigid tingimusi selliste finantshuve kahjustavate kuritegude eest süüdistuse esitamiseks, mis ei ole kooskõlas artikli 11 lõikega 4. Mõnes liikmesriigis kindlaks tehtud probleem artikli 12 ülevõtmisel on seotud sättega artiklis 3, 4 või 5 osutatud kuritegude puhul tehtud lõpliku süüdimõistva otsuse täitmise aegumistähtaja kohta, mis on lühem kui finantshuvide kaitse direktiivis nõutud viis aastat.

Komisjon avastas jagatud teabe põhjal, et sõnaselge ja konkreetne iga-aastane kohustus esitada Euroopa Komisjonile statistilisi andmeid (artikli 18 lõige 2) on olemas vaid mõne liikmesriigi õigusaktides. Piisavate andmete puudumise tõttu võib komisjonil olla hilisemas etapis keerulisem hinnata, kas direktiivi üldine eesmärk tugevdada liidu finantshuvide kaitset saavutati ja kas direktiivi (teatavaid aspekte) on vaja läbi vaadata[9].

3. KONKREETSED HINNATAVAD TEEMAD

3.1. Mõisted ja kohaldamisala (artikkel 2)

Finantshuvide kaitse direktiivi artikli 2 lõikes 1 on määratletud mõisted „liidu finantshuvid“ ja „juriidiline isik“. Lisaks on artikli 2 lõikes 2 sätestatud künnis direktiivi kohaldamiseks käibemaksupõhistest omavahenditest tulenevatele tuludele. Finantshuvide kaitse direktiivi kohaldatakse üksnes ühise käibemaksusüsteemi raskete rikkumiste korral. Ühise käibemaksusüsteemi vastaseid süütegusid tuleb pidada raskeks, kui finantshuvide kaitse direktiivi artikli 3 lõike 2 punktis d sätestatud tahtlik tegu või tegevusetus on seotud kahe või enama liidu liikmesriigi territooriumiga ja kui kogukahju on vähemalt 10 miljonit eurot.

Selle künnise peamine eesmärk on avastada karussellpettusi, varifirmadega seotud käibemaksupettusi ja kuritegeliku ühenduse raames toime pandud käibemaksupettusi, mis ohustavad kõik tõsiselt ühist käibemaksusüsteemi ja seega liidu eelarvet. Ühes liikmesriigis ei ole artikli 2 lõige 1 direktiiviga kooskõlas üle võetud.

3.2. Pettus (artikkel 3)

Finantshuvide kaitse direktiivi artiklis 3 on sätestatud, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, mis tagavad, et liidu finantshuve kahjustavat pettust käsitatakse kuriteona, kui see on toime pandud tahtlikult. Selleks on seal kindlaks määratud neli liidu finantshuve kahjustava pettuse kategooriat. Need neli kategooriat on seotud teo või tegevusetusega, mis on seotud järgmisega: i) hangetesse mittepuutuvad kulud (artikli 3 lõike 2 punkt a); ii) hangetesse puutuvad kulud (artikli 3 lõike 2 punkt b); iii) muud kui käibemaksupõhistest omavahenditest tulenevad tulud (artikli 3 lõike 2 punkt c) ning iv) käibemaksupõhistest omavahenditest tulenevad tulud (artikli 3 lõike 2 punkt d), nagu on kirjeldatud eespool punktis 3.1.

Ligikaudu pooltes liikmesriikides tegi komisjon kindlaks vastavusprobleemid nende süütegude peamiste aspektide ülevõtmisel. Eelkõige tuvastas komisjon vastavusprobleeme

[9] Artikli 18 lõiked 3 ja 4.

hangetesse mittepuutuvate kulude (artikli 3 lõike 2 punkt a) ja hangetesse puutuvate kuludega seotud pettusi (artikli 3 lõike 2 punkt b) käsitlevate siseriiklike õigusaktide kitsamas kohaldamisalas. Muud probleemid puudutavad mis tahes sellise teo või tegevusetuse ülevõtmist, mis on seotud:

- „vale-, ebaõigete või mittetäielike aruannete kasutamisega“, mis hõlmab üksnes kirjalikke dokumente, ja sellega, et „liidu eelarve või liidu poolt või tema nimel hallatavate eelarvete varasid“ ei käsitleta;
- „teabe varjamisega“, mida ei ole üle võetud või mis on üle võetud kitsama mõistega, ning
- sellega, et „selliste vahendite või varade väärkasutamine ehk nende kasutamine muuks kui algselt ette nähtud otstarbeks“ on üle võetud kitsamas sõnastuses.

Muude kui käibemaksupõhistest omavahenditest tulenevate tulude (artikli 3 lõike 2 punkt c) ja käibemaksupõhistest omavahenditest tulenevate tulude (artikli 3 lõike 2 punkt d) puhul tegi komisjon samuti kindlaks vastavusprobleemid, mis on jällegi tingitud siseriiklike õigusaktide kitsamast kohaldamisalast. Muud probleemid puudutavad mis tahes sellise teo või tegevusetuse ülevõtmist, mis on seotud järgmisega:

- käsitletud ei ole „vale-, ebaõigeid või mittetäielikke aruandeid või dokumente“ ja „vale-, ebaõigeid või mittetäielikke käibemaksualaseid aruandeid või dokumente“;
- „liidu eelarvevahendid“ on üle võetud kitsama mõistega;
- käsitletud ei ole „liidu poolt või tema nimel hallatavaid eelarveid“;
- „teabe varjamist“ või „käibemaksualase teabe varjamist“ ei ole üle võetud või on üle võetud kitsama mõistega;
- „õiguspäraselt saadud kasu väärkasutamine“ on üle võetud kitsama sõnastusega ning
- fraasi „õigete käibemaksuaruannete esitamine, et pettuslikult varjata käibemaksu maksmata jätmist või saada ebaseaduslikult õigus käibemaksutagastusele,“ ei ole üle võetud või on üle võetud kitsama mõistega.

3.3. Muud seotud süüteod (artikkel 4)

3.3.1. Rahapesu, korruptsioon ja omastamine (artikli 4 lõiked 1, 2 ja 3)

Finantshuvide kaitse direktiivi artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, mis tagavad, et direktiivi (EL) 2015/849 artikli 1 lõikes 3 kirjeldatud rahapesu[10] käsitatakse kuriteona, kui see hõlmab direktiivi kohaldamisalasse jäävate kuritegude tulemusel saadud vara. Mitmes liikmesriigis ei ole seda sätet täielikult üle võetud kas rahapesu määratluses esinevate puuduste tõttu või seetõttu, et eelkuritegude hulgas ei ole finantshuvide kaitse direktiiviga hõlmatud kuritegu.

Lisaks võtavad liikmesriigid direktiivi artikli 4 lõike 2 kohaselt vajalikud meetmed, mis tagavad, et passiivset ja aktiivset korruptsiooni käsitatakse kuriteona, kui see on toime pandud tahtlikult. Mitmes liikmesriigis on nii aktiivse kui ka passiivse korruptsiooni puhul nõutud

[10] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 141, 5.6.2015, lk 73–117).

lisaaspekt: „ametikohustuste rikkumine“. See lisaaspekt kitsendab märkimisväärselt finantshuvide kaitse direktiivi korruptsiooni määratluste ulatust ja muudab selle eest süüdistuse esitamise sõltuvaks ametikohustuse rikkumise tõendamisest.

Passiivse korruptsiooni puhul on vastavusprobleem seotud süüteo ühe aspektiga, nimelt sellega, et jäetakse toime panemata oma ametiülesandeks olev. Vähestes liikmesriikides ei hõlma siseriiklikud õigusaktid seda aspekti. „Aktiivse korruptsiooni“ puhul on vastavusprobleemid seotud määratluse ulatusega, kuna mõned aspektid („lubatakse, pakutakse või antakse otse või vahendaja kaudu [---] eeliseid“ ja „kolmandale isikule“) mõnes liikmesriigis puuduvad või ei ole nõuetekohaselt üle võetud.

Lisaks on direktiivi artikli 4 lõikes 3 sätestatud, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, mis tagavad, et omastamist käsitatakse kuriteona, kui see on toime pandud tahtlikult. Vastavusprobleemid on seotud selle süüteo kitsama ülevõtmise või üldse ülevõtmata jätmisega.

3.3.2. Ametiisikud (artikli 4 lõige 4)

Artikli 4 lõikes 4 on määratletud mõiste „ametiisik“, et kaitsta liidu rahalisi vahendeid piisavalt korruptsiooni ja omastamise eest. Mõned „ametiisiku“ määratluse aspektid ei ole üle võetud ligikaudu poolte liikmesriikide õigusaktidesse. Komisjon tegi selles valdkonnas kindlaks vastavusprobleemid, mis on seotud järgmisega:

- „teise liikmesriigi ja kolmanda riigi ametnikku“ ei ole üldse käsitletud või jäetud käsitlemata seoses omastamisega;
- mõiste „liidu ametnik“ ei hõlma: i) isikut, kes on „liikmesriigi või avalik-õigusliku või eraõigusliku organi poolt liidu juurde lähetatud ja kes täidab liidu ametnike või muude teenistujate ülesannetega võrdväärseid ametiülesandeid“, või ii) „aluslepingute alusel asutatud liidu institutsioonide, organite ja asutuste liikmeid ja selliste organite personali“;
- mõistele „riigiametnik“ kohaldatakse lisatingimusi, mis hõlmavad teiste liikmesriikide ametiisikuid üksnes juhul, kui kuritegu on toime pandud selle liikmesriigi territooriumil,[11] ning üldiselt või ainult seoses omastamisega ei käsitleta isikuid, kes „töötavad täidesaatvat, haldus- [---] võimu teostaval ametikohal“;
- Mõnes liikmesriigis ei ole üle võetud artikli 4 lõike 4 punkti b, milles viidatakse „muule isikule, kellele on antud avaliku teenistuse ülesanded ja kes täidab neid“.

3.4. Süüteokatsed (artikkel 5)

Finantshuvide kaitse direktiivi artiklis 5 on sätestatud, et: i) liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, mis tagavad, et direktiivi artiklites 3 ja 4 osutatud kuritegude toimepanemisele

[11] See tähendab, et liikmesriik A esitab süüdistuse teiste liikmesriikide (B, C jne) ametnikele üksnes juhul, kui nad panevad kuriteo toime liikmesriigi A territooriumil.

kihutamine ja kaasaaitamine on karistatav kuriteona (artikli 5 lõige 1), ning ii) direktiivi artiklis 3 ja artikli 4 lõikes 3 osutatud kuritegude toimepanemise katse on karistatav kuriteona (artikli 5 lõige 2). Mõnes liikmesriigis tegi komisjon kindlaks artikli 5 lõikega 2 seotud mittevastavuse probleemid. Need probleemid on seotud suutmatusega muuta kriminaalkorras karistatavaks järgmine: i) toetuste kuritarvitamise katse; ii) mõned tollieeskirjade rikkumised ning iii) omastamine.

3.5. Juriidiliste isikute vastutus ja karistused (artiklid 6 ja 9)

Finantshuvide kaitse direktiivi artikli 6 lõikega 1 on ette nähtud, et liikmesriigid peavad võtma vajalikud meetmed, mis tagavad, et juriidilist isikut saab võtta vastutusele direktiivi artiklites 3, 4 ja 5 osutatud kuritegude eest, mille on tema kasuks toime pannud eraisikuna või juriidilise isiku organi liikmena tegutsenud isik, kellel on juriidilises isikus juhtiv koht, mis põhineb õigusel:

a) esindada juriidilist isikut;
b) teha otsuseid juriidilise isiku nimel või
c) kontrollida juriidilist isikut.

Lisaks peavad liikmesriigid artikli 6 lõike 2 kohaselt võtma vajalikud meetmed tagamaks, et juriidilist isikut saab võtta vastutusele, kui artikli 6 lõikes 1 viidatud isiku puuduliku järelevalve või kontrolli tagajärjel on osutunud võimalikuks, et tema alluvuses olev isik on pannud selle juriidilise isiku kasuks toime artiklis 3, 4 või 5 osutatud kuriteo.

Kooskõlas artikli 6 lõikega 3 ei välista juriidilise isiku vastutuselevõtmine vastavalt artikli 6 lõigetele 1 ja 2 kriminaalmenetluse algatamise võimalust füüsilise isiku suhtes, kes on toime pannud artiklis 3 või 4 osutatud kuriteo või kelle suhtes kohaldatakse kriminaalvastutust artikli 5 alusel.

Neljandikus liikmesriikides on tuvastatud mitu vastavusprobleemi. Need hõlmavad järgmist:

- artikli 6 lõike 1 ülevõtmata jätmine;
- isikute tegude käsitlemine üksnes juhul, kui need on toime pandud juriidilise isiku tegevuse raames, ning
- ettevõtete kriminaalvastutuse välistamine teatavate eelkuritegude puhul.

Veel üks vastavusprobleem on seotud artikli 6 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuete ühitamisega siseriiklike õigusaktidega. Siinkohal tuleb märkida, et artikli 6 lõikes 1 ei ole nõutud „puudulik järelevalve või kontroll“, kui finantshuve kahjustava kuriteo paneb juriidilise isiku kasuks toime isik, „kellel on juriidilises isikus juhtiv koht“.

Finantshuvide kaitse direktiivi artiklis 9 on sätestatud, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, mis tagavad, et juriidilistele isikutele, kes võetakse vastutusele direktiivi artikli 6 alusel, määratakse tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused, mille hulka kuuluvad kriminaalõiguslikud või muud trahvid ja mis võivad hõlmata muid karistusi, näiteks:

a) riiklike hüvitiste või abi saamise õigusest ilmajätmine;
b) ajutine või alaline riigihankemenetlusest kõrvaldamine;
c) ajutine või alaline ettevõtluskeeld;
d) kohtuliku järelevalve alla võtmine;

e) sundlõpetamine;
f) kuriteo toimepanekuks kasutatud üksuste ajutine või lõplik sulgemine.

Seoses vastavusega rõhutab komisjon, et ettevõtete vastutus ei tohiks sõltuda füüsilise isiku lõplikust süüdimõistmisest, nagu see on ühes liikmesriigis, sest see kahjustab võimalust kehtestada juriidilistele isikutele tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi.

3.6. Füüsiliste isikute suhtes kohaldatavad kriminaalkaristused (artikkel 7)

Finantshuvide kaitse direktiivi artiklis 7 on sätestatud, et liikmesriigid tagavad, et füüsilistele isikutele mõistetakse artiklites 3, 4 ja 5 osutatud kuritegude eest tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad kriminaalkaristused (artikli 7 lõige 1). Osutatud kuritegude eest mõistetakse maksimumkaristusena vangistus (artikli 7 lõige 2). Selliste kuritegude eest mõistetakse maksimumkaristusena vähemalt neli aastat vangistust, kui kuriteoga tekitati „suur kahju või saadi suur eelis“ (artikli 7 lõige 3)[12].

Neljandikus liikmesriikides on tuvastatud vastavusprobleeme. Mitme liikmesriigi õigusaktid sisaldavad seoses artikli 7 lõikega 1 sätteid, mis võimaldavad isikutel kriminaalvastutusest või karistuste määramisest kõrvale hoida, kui nad teatavad kuriteost või hüvitavad liidu finantshuvidele tekitatud kahju eri etappides enne kriminaalmenetlust või selle ajal. Sellised sätted võivad muuta karistused ebatõhusaks ja mitte heidutavaks. Muud vastavusprobleemid on seotud finantshuvide kaitse direktiivi artikli 7 lõikes 3 sätestatud karistuste künnise järgimata jätmisega, eelkõige seoses järgmisega:

- „teabe varjamine“ hangetesse puutuvate ja mittepuutuvate kuludega seotud pettuste kontekstis;
- rahapesu ettevalmistav tegevus;
- passiivne korruptsioon ilma raskendavate asjaoludeta;
- aktiivne korruptsioon, kui selle paneb toime ametiisik teise ametiisiku suhtes või kui see ei ole seotud „ametikohustuste rikkumisega“, mida finantshuvide kaitse direktiivi artikli 4 lõike 2 punkti b kohaselt ei nõuta, nagu on kirjeldatud punktis 3.3.1, ning
- omastamine.

3.7. Kohtualluvus (artikkel 11)

Finantshuvide kaitse direktiivi artikli 11 kohaselt peab liikmesriik kehtestama oma kohtualluvuse finantshuve kahjustavate kuritegude üle, kui kuritegu on tervikuna või osaliselt toime pandud asjaomase liikmesriigi territooriumil või kuriteo toimepanija on asjaomase liikmesriigi kodanik (artikli 11 lõige 1). Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et kehtestada oma kohtualluvus finantshuve kahjustavate kuritegude üle, kui kuriteo toimepanijale kohalduvad kuriteo toimepanemise ajal personalieeskirjad. Liikmesriigid võivad seda reeglit mitte kohaldada või ainult teatavatel juhtudel või ainult teatavatel

[12] Artikli 7 lõike 3 teine ja kolmas lause: „Artikli 3 lõike 2 punktides a, b ja c ning artiklis 4 osutatud kuritegudega tekitatud kahju või saadud eelis loetakse suureks, kui kahju või eelis on üle 100 000 euro. Artikli 3 lõike 2 punktis d osutatud ning artikli 2 lõikes 2 sätestatud kohaldamisalasse jäävate kuritegudega tekitatud kahju või saadud eelis loetakse alati suureks.“

tingimustel kohaldada. Samuti peavad nad teavitama komisjoni, kui nad seda ei kohalda või kohaldavad seda ainult teatavatel juhtudel (artikli 11 lõige 2).

Lisaks peavad liikmesriigid teavitama komisjoni, kui nad otsustavad laiendada oma kohtualluvust finantshuve kahjustavatele kuritegudele, mille puhul kehtib järgmine: i) kuriteo toimepanija peamine elukoht asub selle liikmesriigi territooriumil; ii) kuritegu on toime pandud selle riigi territooriumil asuva juriidilise isiku kasuks või iii) kuriteo toimepanija on üks selle riigi ametnikke, kes tegutseb oma ametiülesannete täitmisel (artikli 11 lõige 3).

Kui kuriteo toimepanija on nende kodanik,[13] ei tohi liikmesriigid seada kohtualluvuse kohaldamise tingimuseks seda, et süüdistuse saab esitada ainult: i) pärast ohvri avalduse esitamist kuriteo toimepanemise kohas või ii) pärast kuriteost teatamist selle riigi poolt, kelle territooriumil kuritegu toime pandi (artikli 11 lõige 4). Komisjon on nende küsimustega seoses tuvastanud mõnes liikmesriigis vastavusprobleeme. Kohtualluvuse kehtestamisel territoriaalsuse alusel (artikli 11 lõige 1) tekkis kaks vastavusprobleemi. Esimene oli seotud kohtualluvuse puudumisega direktiivi artikli 4 lõikes 1 määratletud rahapesu üle. Teine puudutas lisatingimusi, nagu need, mis on seotud finantshuve kahjustavatele kuritegudele kihutamise või kaasaaitamisega: i) peamine kuriteo toimepanija peaks tegutsema territooriumil või ii) siseriiklikus õiguses ette nähtud karistus peab ületama teatava künnise.

Kohtualluvuse laiendamine kuriteo toimepanijatele, kelle suhtes kohaldatakse personalieeskirju, kehtestades eritingimused või jättes need kehtestamata kooskõlas artikli 11 lõikega 2, on ette nähtud 12 liikmesriigi siseriiklike õigusaktidega.

Umbes pooled liikmesriigid laiendavad oma kohtualluvust finantshuve kahjustavatele kuritegudele, mille puhul kehtib järgmine: i) kuriteo toimepanija peamine elukoht asub selle liikmesriigi territooriumil või ii) kuritegu on toime pandud selle riigi territooriumil asuva juriidilise isiku kasuks ja/või iii) kuriteo toimepanija on üks selle riigi ametnikke, kes tegutseb oma ametiülesannete täitmisel (artikli 11 lõige 3). Artikli 11 lõiget 4 puudutavad vastavusprobleemid on seotud sellise tingimuse kehtestamisega, et süüdistuse saab esitada ainult: i) pärast ohvri avalduse esitamist kuriteo toimepanemise kohas või ii) kahju kannatanud isiku kaebuse alusel (kui kaebus on välisriigi õiguse alusel süüdistuse esitamiseks vajalik).

3.8. Aegumistähtajad (artikkel 12)

Finantshuvide kaitse direktiivi artikli 12 lõike 1 kohaselt võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed, et kehtestada aegumistähtajad. Need tähtajad võimaldavad artiklites 3, 4 ja 5 osutatud kuritegude uurimist, nende eest süüdistuse esitamist, nende kohtulikku menetlemist ja kohtuotsuse tegemist piisava aja jooksul pärast kuritegude toimepanemist, et neid tulemuslikult menetleda. Direktiivis on sätestatud minimaalsed aegumistähtajad süütegudele, mille eest mõistetav maksimumkaristus on vähemalt neli aastat vangistust (artikli 12 lõiked 2 ja 3). Direktiivis on sätestatud ka artiklites 3, 4 ja 5 osutatud kuriteos süüdimõistmisele järgnevate karistuste täidetavuse aegumistähtajad (artikli 12 lõige 4). Mõnes liikmesriigis

[13] Kooskõlas artikli 11 lõike 1 punktiga b.

esineb probleem artiklis 3, 4 või 5 osutatud kuritegude puhul tehtud lõpliku süüdimõistva otsuse täitmise aegumistähtaja ülevõtmisel, mis on lühem kui artikli 12 lõikes 4 nõutud viis aastat.

4. JÄRELDUSED

Finantshuvide kaitse direktiiv võeti vastu, et tugevdada kaitset liidu finantshuve kahjustavate kuritegude eest. Direktiiv annab lisaväärtust, sätestades: i) ühised miinimumnormid kuritegude määratlemiseks ning ii) karistused pettuste ja muu liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemiseks. Kõik liikmesriigid on finantshuvide kaitse direktiivi peamised sätted üle võtnud.

Hinnangust nähtub siiski, et direktiivi ülevõtmist tuleb veel parandada, eelkõige selleks, et tagada: i) artiklites 3, 4 ja 5 osutatud kuritegude määratluste järjepidev ülevõtmine ning ii) juriidiliste ja füüsiliste isikute vastutus ja karistused kooskõlas artiklitega 6, 7 ja 9. Samuti on vaja nõuetekohaselt üle võtta kohtualluvuse kohaldamist (artikkel 11) ja aegumistähtaegu (artikkel 12) puudutavad sätted.

Nõuetekohaseks ülevõtmiseks peavad liikmesriigid võtma seadusandlikke lisameetmeid, et viia oma siseriiklikud õigusaktid täielikult vastavusse finantshuvide kaitse direktiivi nõuetega. See on eriti oluline, et võimaldada Euroopa Prokuratuuril viia läbi tõhusaid uurimisi ja esitada süüdistusi.

Samuti on oluline, et liikmesriigid esitaksid Euroopa Komisjonile statistilisi andmeid kriminaalmenetluste ja nende tulemuste kohta (artikli 18 lõige 2). Aruandlus on äärmiselt oluline selleks, et hinnata, kas finantshuvide kaitse direktiivi alusel on liidu finantshuvide kaitse saavutatud.

Kooskõlas finantshuvide kaitse direktiivi artikliga 18 hindab komisjon jätkuvalt, kas liikmesriigid järgivad direktiivi, ja võtab kõik asjakohased meetmed, et tagada direktiivi sätete täitmine kogu Euroopa Liidus.