OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
Rikos- ja prosessioikeuden yksikkö
Erityisasiantuntija Lauri Rautio

7.11.2016

U 57/2012 vp
EU/2012/1254

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: *Ehdotus unionipetosdirektiiviksi (U 57/2012 vp)*

Käsittelytilanne

Direktiiviehdotus unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (ns. unionipetosdirektiivi, PIF-direktiivi) annettiin 17.7.2012. Neuvosto on hyväksynyt oman kantansa kesällä 2013 ja Euroopan parlamentti (EP) keväällä 2014. Komission, neuvoston ja EP:n trilogineuvottelut ovat alkaneet syksyllä 2014 ja olleet käytännössä pysähdyksissä kesästä 2015. Syy neuvottelujen pysähtymiselle on ollut kiista ALV-tulojen ja niitä koskevien petosten sisällyttämisestä direktiivin soveltamisalaan. Neuvosto on vastustanut ALV-petosten sisällyttämistä ja EP sekä komissio edellyttäneet näiden sisällyttämistä. Nyt käsiteltävän U-jatkokirjeen (OM2016-00267) tarkoituksena on informoida eduskuntaa siitä, miten neuvottelut ovat edenneet edellisen U-jatkokirjeen 20.2.2015 eduskuntakäsittelyn jälkeen sekä pyytää eduskunnalta hyväksyntää sille, että Suomi voi todennäköisesti 16.11. pidettävässä Coreper-kokouksessa hyväksyä ALV-petokset sisältävän neuvoston ehdotuksen esitettäväksi neuvoston kompromissiehdotuksena EP:lle trilogineuvotteluihin.

U-jatkokirje on laadittu viimeisimmän neuvotteluasiakirjan (13880/16) pohjalta. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan voida vielä varmuudella ennakoida, millaiseksi direktiiviehdotuksen sisältö trilogineuvottelujen tuloksena muotoutuu.

Yleistä direktiiviehdotuksesta

Direktiivillä on tarkoitus korvata vuonna 1995 tehty yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskeva yleissopimus (jäljempänä yleissopimus) ja siihen myöhemmin liitetyt pöytäkirjat. Suomi on saattanut voimaan yleissopimuksen ja sen pöytäkirjat. Suurin osa direktiivin säännöksistä vastaa yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen määräyksiä ja Suomen kansallinen lainsäädäntö täyttää jo suurimman osan direktiivin velvoitteista.

Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella tarkoitetaan tekoa, jonka seurauksena unionin tulot vähenevät tai sen menot lisääntyvät oikeudettomasti. Unionin tuloja ovat esimerkiksi jäsenvaltioiden unionille maksamat maksut ja menoja esimerkiksi maataloustuet sekä muut unionin myöntämät avustukset. Ehdotus sisältää (4 artikla) lisäksi säännökset petokseen liittyvistä muista unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavista rikoksista, kuten rahanpesusta, lahjonnasta ja varojen väärinkäytöstä.

Erityistä direktiiviehdotuksessa on, että sen perusteella määriteltäisiin Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) pääasiallinen toimivalta. EPPO:a koskevat neuvottelut pyritään saamaan sisällöllisesti neuvostossa valmiiksi tänä vuonna, ja siksi EPPO-neuvotteluista tulee tiettyä aikataulupainetta myös direktiivin saamiselle valmiiksi.

ALV-petokset

Nyt käsiteltävässä kompromissiehdotuksessa on merkittävimpänä erona aikaisempiin tekstiehdotuksiin, jotka Suomi on ollut valmiina kompromissina hyväksymään, että ALV-tulot ja niitä koskevat petokset sisältyisivät direktiivin soveltamisalaan.

Neuvostossa jäsenvaltioiden enemmistö on vastustanut ALV-petosten sisällyttämistä direktiiviin erityisesti siksi, että arvonlisävero on luonteeltaan kansallinen vero, johon kohdistuvat petokset vaikuttavat vain pieneltä osin EU:n varoihin. Verotukseen liittyvistä kysymyksistä päätetään normaalisti instrumenteissa, jotka edellyttävät yksimielistä päätöksentekoa, mutta direktiivi voidaan hyväksyä määräenemmistöllä. Vain pieni osa kansallisesta ALV-kertymästä maksetaan unionille, joten ALV-petosten torjunnassa kyse on ennen kaikkea suoran kansallisen vahingon torjunnasta, toisin kuin esimerkiksi torjuttaessa EU-tukiin kohdistuvia petoksia.

EU-tuomioistuin antoi kuitenkin 8.9.2015 ns. Taricco-asiassa tuomion (C-105/14), jonka mukaan ALV-petokset sisältyvät jo voimassa olevan vuoden 1995 yleissopimuksen soveltamisalaan. Ratkaisu vastaa EP:n ja komission kantaa ja on ristiriidassa neuvoston (ml. Suomi) aikaisemman tulkinnan kanssa, joka perustui mm. yleissopimuksesta vuonna 1997 laadittuun selittävään muistioon (EYVL C 191, 23.6.1997, s. 1). Yleissopimus on tarkoitus korvata unionipetosdirektiivillä. Tuomioistuimen ratkaisu merkitsee sitä, että jos ALV-tulot suljetaan neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, direktiivin soveltamisala olisi tältä osin yleissopimusta kapeampi. Voidaan arvioida, että komissio ja EP eivät tule hyväksymään tällaista ratkaisua. Jos PIF-direktiiviä ei saada valmiiksi, voimassa on jatkossakin yleissopimus, johon ALV-petosten siis nyt katsotaan sisältyvän.

ALV-petosten pitämistä direktiivin soveltamisalan ulkopuolella ei ole arvioitu Suomelle kynnyskysymykseksi. Suomi on kuitenkin pyrkinyt varmistamaan, ettei kansallisten veroviranomaisten toimivaltuuksiin ja tehtäviin puututtaisi EU:n toimesta. Suomessa on lisäksi alustavasti arvioitu, että EPPO:sta voisi olla saatavissa lisäarvoa nimenomaan vakavien rajat ylittävien ALV-petosten syyttämistoiminnassa.

Ehdotusta on ALV-petosten osalta rajoitettu niin, että direktiivi kattaisi vain sellaiset ALV-petokset, jotka koskisivat vähintään kahta jäsenvaltiota ja joista aiheutuisi vähintään 10 miljoonan euron vahinko. Direktiivillä ei myöskään vaikutettaisi kansallisen verohallinnon rakenteisiin ja tehtäviin.

U-jatkokirjeessä oikeusministeriö katsoo siksi kokonaisarviointinaan, että valtioneuvosto voi hyväksyä neuvottelujen tuloksena syntyneen kompromissiehdotuksen, joka sisältää sen, että vakavat, rajat ylittävät ALV-petokset sisällytetään direktiivin soveltamisalaan. Valtioneuvosto voi ALV-petosten osalta hyväksyä teosta edellytettyä vahinkoa koskien viime kädessä myös 10 miljoonaa euroa alemman kynnysarvon.

Muut kysymykset direktiiviehdotuksessa

Suomelle tärkeimmät kysymykset direktiivissä ovat koskeneet seuraamuksia (7–8 artikla) ja syyteoikeuden ja täytäntöönpanon vanhentumista (12 artikla), joiden osalta Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kannan mukaiset ehdotukset voisivat toteutuessaan edellyttää merkittäviä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. EP on ensinnäkin ehdottanut enimmäisrangaistustasoja, jotka olisivat selvässä epäsuhdassa muista kansallisesti yhtä vakaviksi arvioiduista teoista olevien rikoslain enimmäisrangaistustasojen kanssa. Lisäksi komissio on ehdottanut annettavaksi sääntelyä enimmäisrangaistustasojen ohella myös vähimmäisrangaistustasoista, minkä voitaisiin katsoa olevan ongelmallista

minimiharmonisointilähtökohdan kannalta. Vanhentumisen osalta komission ja EP:n ehdotukset jättivät täysin epäselväksi, missä tilanteissa ja millä toimilla vanhentuminen voitaisiin keskeyttää. Suomelle on siksi tärkeää, ettei kompromissia yritetä hakea antamalla EP:lle periksi muissa kuin arvonlisäveroa koskevissa artikloissa.

Nyt käsiteltävä kompromissiehdotus perustuu pitkälti joko neuvoston yleisnäkemykseen tai keväällä 2015 käsiteltyyn edelliseen kompromissiehdotukseen, jonka Suomi on ollut valmis hyväksymään EP:lle esitettäväksi kompromissiksi ja jonka sisältöä on käsitelty U-jatkokirjeessä 20.2.2015. U-jatkokirjeessä oikeusministeriö katsoo siksi kokonaisarviointinaan, että myös viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa Suomen kannalta merkittävimmät kysymykset ehdotetaan ratkaistavaksi Suomen kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Lopuksi

Lopuksi oikeusministeriö toteaa direktiiviehdotuksen käsittelyaikataulusta, että alustavan tiedon mukaan seuraavan kerran direktiiviehdotusta käsitellään 9.11. pidettävässä OSA-neuvosten kokouksessa ja tämän jälkeen 16.11. pidettävässä Coreper-kokouksessa mandaatin saamiseksi sille, että ehdotettua tekstiä voidaan esittää Euroopan parlamentille neuvoston kompromissiesityksenä. Jos PJ onnistuu tässä tavoitteessaan, trilogineuvottelut jatkunevat pian Coreperin jälkeen. Todennäköistä on, että trilogeissa ei enää avata monia uusia kysymyksiä ja että neuvottelut saadaan päätökseen Slovakian puheenjohtajakauden aikana.

Valtioneuvosto pyrkii direktiivistä vielä käytävissä neuvotteluissa erityisesti siihen, että rikosoikeudellisista seuraamuksista ja vanhentumissäännöistä tehtävät ratkaisut säilyvät Suomen kannalta hyväksyttävinä ja että ALV–petosten soveltamisala rajataan vakaviin, rajat ylittäviin tapauksiin.