



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 26.5.2011
KOM(2011) 293 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta
rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten avulla**

Kokonaisvaltainen politiikka veronmaksajien rahojen suojaamiseksi

{SEK(2011) 621 lopullinen}

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE,
NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE
SEKÄ ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta
rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten avulla**

Kokonaisvaltainen politiikka veronmaksajien rahojen suojaamiseksi

EU:n taloudellisten etujen suojaaminen on komissiolle poliittisesti keskeisen tärkeää. Tavoitteena on lujittaa ja lisätä kansalaisten luottamusta ja varmistaa, että veronmaksajien rahoja käytetään asianmukaisesti. Lissabonin sopimuksella kehitettiin tuntuvasti tähän toimintaan käytettävissä olevia välineitä (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimuksen', 85, 86 ja 325 artikla). SEUT-sopimuksen 310 artiklan 6 kohdassa ja 325 artiklassa sekä EU että jäsenvaltiot velvoitetaan suojaamaan EU:n taloudelliset edut kaikelta laittomalta toiminnalta. EU:lla onkin käytössään kattavia keinoja EU:n talousarvion väärinkäytön estämiseksi ja havaitsemiseksi.

Tämä komission tiedonanto on osa kokonaisvaltaista politiikkaa, joka sisältää komission uuden petostentorjuntastrategian ja korruptiontorjuntastrategian. Tiedonannossa esitetään suuntaviivat, jotka ohjaavat komission toimintaa EU:n julkisten varojen suojaamisessa kaikkea rikollista toimintaa ja myös petoksia vastaan. EU:n varojen suojaamisesta toimilla koko unionissa tehokkailla ja yhtäläisillä oikeudellisilla on tultava kansallisten viranomaisten ensisijainen tavoite.

Sen lisäksi, että EU:ssa pyritään asettamaan rikosoikeuden yhteiset vähimmäissäännöt, kokonaisvaltaisen politiikan EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten avulla on oltava johdonmukaista, uskottavaa ja tehokasta. Ainoastaan silloin rikoksiin, myös järjestäytyneeseen rikollisuuteen, syylistyneet henkilöt voidaan asettaa syytteeseen ja saattaa tuomioistuimeen ja potentiaalisiin rikoksenteijöihin voidaan vaikuttaa ennaltaehkäisevästi. Politiikassa on myös otettava huomioon, että veronmaksajien rahojen suojaamiseen liittyy usein valtioiden rajat ylittäviä ja monien eri lainkäyttöalueiden piiriin kuuluvia tapauksia. Tällaiset tapaukset edellyttävät eri hallinto- ja lainvalvontaviranomaisten välistä aktiivista yhteistyötä.

1. Miksi toimia tarvitaan?

Unionin taloudellisten etujen suojaaminen petoksilta ja muulta laittomalta toiminnalta on erityisen haasteellista EU:n jäsenvaltioiden erilaisten oikeusjärjestelmien ja -perinteiden vuoksi. On hyvä, että EU:n rahoitussääntöjä yksinkertaistetaan¹, mutta myös valmiuksia estää EU:n varojen väärinkäyttö on parannettava edelleen. Tämä koskee myös maita, jotka haluavat liittyä EU:hun.

¹ Yksinkertaistaminen on määritetty yhdeksi EU:n varainhoitoasetuksen tarkistamisen päätavoitteista, KOM(2010) 815, 22.12.2010.

EU:n talousarvio muodostuu veronmaksajien varoista, joita on käytettävä ainoastaan EU:n lainsäätäjän hyväksymien politiikkojen toteuttamiseen. Kuitenkin vuonna 2009 jäsenvaltiot raportoivat eri maissa hallinnoituihin EU:n varoihin liittyvistä petosepäilyistä, joiden arvo oli 279,8 miljoonaa euroa². Vaikka tämä luku on vain pelkkä viite haasteen taloudellisesta suuruusluokasta, se osoittaa, että ennaltaehkäisyä on täydennettävä tehokkailla ja yhtäläisillä rikosoikeudellisia toimenpiteillä.

Vaikka viimeisten 15 vuoden aikana on edistytty, EU:n taloudellisten etujen rikosoikeudellisen suojan taso vaihtelee silti merkittävästi eri puolilla unionia. Petoksia ja muita unionin taloudellisten etujen vastaisia rikoksia koskevalle rikostutkinnalle on leimallista oikeus- ja menettelypuutteiden hajanaisuus. Jäsenvaltioiden poliisiviranomaiset, syyttäjät ja tuomarit päättävät kansallisten säännöstensä perusteella, toimivatko ne EU:n talousarvion suojaamiseksi ja jos toimivat, mitä toimenpiteitä ne toteuttavat. Vaikka tällä alalla onkin yritetty luoda vähimmäisnormeja, tilanne ei ole muuttunut merkittävästi. Vuonna 1995 tehty yleissopimus EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja siihen liittyvät asiakirjat³ sisältävät rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevia määräyksiä, joskaan ne eivät olekaan täysin kattavia. Yleissopimus on kuitenkin pantu kokonaisuudessaan täytäntöön vain viidessä jäsenvaltiossa⁴.

Aina kun unionin taloudellisille eduille aiheutetaan vahinkoa, kaikille EU:n kansalaisille aiheutuu veronmaksajina vahinkoa ja unionin politiikkojen toteuttaminen vaarantuu. EU:n taloudellisten etujen suojaaminen petoksilta ja korruptiolta on ensisijainen tehtävä komissiolle, ja Euroopan parlamentti on toistuvasti kehottanut tehokkaampaan ja uskottavampaan toimintaan⁵. Parlamentti on kehottanut etenkin toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet Euroopan syyttäjänviraston perustamiseksi. Neuvostossa on myös annettu vahva tuki petostentorjunnan tehostamiselle⁶.

Komissio aikoo toimia aktiivisesti tämän yhteisen huolenaiheen ratkaisemiseksi, ja sen lähtökohtana on Lissabonin sopimus. Lissabonin sopimuksessa vahvistetaan

² KOM(2010) 382, s. 6. Tämä luku viittaa alustavaan arvioon, joka on tehty aloitettaessa väärinkäytösten tutkinta ensimmäisten rikosepäilyjen syntyessä. Luvun ei voida katsoa viittaavan tapauksiin, joissa petoksesta on annettu tuomio, eikä se myöskään tarkoita, että kyseisiä määriä ei saataisi perittyä takaisin.

³ Yleissopimus, tehty 26. heinäkuuta 1995 (EYVL C 316, 27.11.1995, s. 49) (petokset); ensimmäinen pöytäkirja (EYVL C 313, 23.10.1996, s. 2) ja yleissopimus, tehty 26. toukokuuta 1997 (EYVL C 195, 25.6.1997) (korruptio); yleissopimus, tehty 29. marraskuuta 1996 (EYVL C 151, 20.5.1997, s. 2) (tuomioistuinten tulkinnat); toinen pöytäkirja, tehty 19. kesäkuuta 1997 (EYVL C 221, 19.7.1997, s. 12) (rahanpesu).

⁴ Ensimmäinen kertomus taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa, KOM(2004) 709; toinen kertomus, KOM(2008) 77, jonka liitteessä käsitellään jäsenvaltiolle aiheutuneita käytännön täytäntöönpano-ongelmia, kuten merkittävät erot petos- ja korruptiorikosten määrittelyssä sekä EU:n säännösten erityispiirteiden puutteellinen huomioon ottaminen.

⁵ Esim. päätöslauselmat 6. toukokuuta 2010, 2009/2167(INI), ja 6. huhtikuuta 2011, 2010/2247(INI), Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta.

⁶ Ks. esim. neuvoston päätöslauselma EU:n kokonaisvaltaisesta lahjonnan vastaisesta politiikasta, 14.4.2005; Espanjan puheenjohtajuuskaudella (alkuvuosi 2010) kokoontuneen Euroopan syyttäjänvirastoa käsittelevän työryhmän päätelmät ja Belgian puheenjohtajuuskaudellaan (loppuvuosi 2010) esittämä lausunto Tukholman ohjelmasta.

EU:lle selkeä kehys, jonka mukaan se voi tehostaa toimintaansa rikosoikeuden alalla. Komissio onkin jo esittänyt monia tähän liittyviä aloitteita⁷. Komissio painottaa erityisesti tulevien lainsäädäntöaloitteiden viestinnällisiä ominaisuuksia, jotta oikeusalan ammattilaisten ja soveltuvin osin myös kansalaisten tietoja asiasta voidaan parantaa. Komission pitää edelleen tavoitteenaan myös sitä, että EU:n tulevia toimintalinjoja kehiteltäessä otetaan jo alusta alkaen huomioon EU:n taloudellisten etujen suojaaminen.

2. Mitkä ovat rikosoikeuspolitiikan haasteet?

Komissio ehdotti maaliskuussa 2011 petostentorjuntaviraston (OLAF) uudistamista keinona lisätä hallinnollisten tutkimusten tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Muita haasteita asettavat mm. vaikeus saada täsmällistä tietoa petosten laajuudesta ja syytetoimista jäsenvaltioissa, yhteistyön kehittäminen rajatylittävissä tapauksissa ja oikeudenkäyntien tehostaminen rikosoikeuden kautta.

- Niiden tapausten lukumäärä, jotka kansalliset viranomaiset ovat siirtäneet Eurojustin käsiteltäviksi vakaviin rikoksiin liittyvää koordinoitua ja neuvonantoa varten, on kasvanut tasaisesti Eurojustin perustamisesta alkaen. Vuonna 2002 tapauksia oli 208 ja vuonna 2009 jo 1372⁸. Kun otetaan huomioon Eurojustin nykyinen toimeksianto, tämä antaa viitteitä myös rajatylittävien tapausten lukumäärän lisääntymisestä.

- Äskettäin toteutetussa selvityksessä (johon osallistuivat taloudellisten etujen suojaamiseen erikoistuneet kansalliset syyttäväviranomaiset) 60 prosenttia vastaajista katsoi, että Euroopan-laajuisuus haittasi tapausten käsittelyä. Tämän vuoksi 54 prosenttia vastaajista rajasi toisinaan tutkintansa kattamaan vain kansalliset osa-alueet. Vastaajista 40 prosenttia katsoi, että kansallinen lainsäädäntö ei kannusta tapausten käsittelyyn eurooppalaisella tasolla. Vastaajista 37 prosenttia on jo päättänyt olla ottamatta tällaisessa asiassa yhteyttä EU:n toimielimeen, pääasiassa siksi, että yhteydenotot vievät aikaa⁹.

2.1. EU:n varojen riittämätön suojaaminen rikolliselta väärinkäytöltä

Sen jälkeen kun komission hallinnonuudistusta koskeva valkoinen kirja annettiin vuonna 2000¹⁰ komissio on kiinnittänyt erityistä huomiota moitteettomaan varainhoitoon¹¹ ja tehostanut sisäistä valvontaansa petosten torjumiseksi. Aloitteet ovat käsittäneet henkilöstösääntöjen uudistamisen vuonna 2004 (sääntöihin lisättiin eturistiriitasäännökset ja velvoite raportoida laittomasta toiminnasta, myös petoksista tai korruptiosta, esimiehille tai OLAFille¹²) ja sisäisen valvonnan standardeja ja

⁷ Ks. vihreä kirja todisteiden hankkimisesta rikosasioissa, KOM(2009) 624, ja menettelyihin liittyviä oikeuksia koskevat toimenpiteet, kuten direktiivi 2010/64/EU, annettu 20. lokakuuta 2010, oikeudesta tulkkaukseen ja käännöksiin rikosoikeudellisissa menettelyistä, EUVL L 280, 26.10.2010, s. 1, tai komission ehdotus direktiiviksi tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä, KOM(2010) 392/3.

⁸ Ks. Eurojustin vuosikertomus 2009, liite, kuvio 1, s. 50.

⁹ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2011) 621.

¹⁰ Ks. komission hallinnonuudistusta koskeva valkoinen kirja, KOM(2000) 200.

¹¹ Ks. neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25. kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta, 28 artikla (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1).

¹² Henkilöstösäännöt, asetus (ETY) 31/62 muutoksineen.

puitteita koskevan, vuonna 2007 annetun tiedonannon¹³ uudistamisen. Tämän vuoksi nykyisillä valvontajärjestelyillä ei tähdätä pelkästään toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden varmistamiseen, vaan niillä pyritään myös vähentämään petosten ja sääntöjenvastaisuuksien riskiä.

Tähän sisältyvät myös laaja-alaiset ennaltaehkäisevät välineet, jotka liittyvät valvontaan, tilintarkastuksiin ja raportointiin, ennakkovaroituksiin ja lainsäädännön aukottomuuden arviointiin petosten osalta¹⁴. Tehokkaampia toimia tarvitaan kuitenkin myös EU:n talousarvioon liittyvän rikollisen toiminnan torjuntaan.

Jäsenvaltioilla on lakiin perustuva velvoite (SEUT-sopimuksen 325 artikla ja yleissopimus EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta) suojata EU:ta sen kustannuksella tapahtuvalta laittomalta toiminnalta ja tehdä EU:n talousarvioon kohdistuvista petoksista rangaistavia rikoksia. Tällä hetkellä petoksista määrätyt seuraamukset vaihtelevat kuitenkin vähäisistä sakoista pitkiin vankilatuomioihin. Jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei myöskään säädetä yhdenmukaisesti rangaistuksen määräämisestä korruptoituneille valituille tai nimitetyille viranhaltijoille ja korruptoituneille virkamiehille¹⁵.

Tämä tilanne estää yhdenmukaisen rikosoikeudellisen suojan toteutumisen EU:ssa. Onkin varsin todennäköistä, että samantapaiset yksittäiset tapaukset johtavat erilaiseen ratkaisuun sovellettavista kansallisista rikosoikeuden säännöksistä riippuen. Tämä saattaa myös antaa rikollisille mahdollisuuden valita, missä he harjoittavat rikollista toimintaa, tai muuttaa toisaalle rikokseen syylistymisen jälkeen, vaikka ne liittyisivätkin vain toimintaan yhdessä jäsenvaltioissa.

2.2. Riittämättömät oikeudelliset keinot rikollisen toiminnan torjumiseksi

Kun otetaan huomioon käsiteltävän asian taloudellinen merkitys, rikosoikeusviranomaisten olisi toteuttava useammin ja perusteellisemmin EU:n talousarvioon liittyviä tutkinta- ja syytetoimia. Tämä ei ole helppo tehtävä, sillä EU:n julkisiin varoihin kohdistuviin rikoksiin liittyy usein rajatylittävää tutkintaa ja oikeudenkäyntejä useissa jäsenvaltioissa.

Nykyisessä sääntelykehyksessä tällaisesta rikostutkinnasta vastaavat yksittäisten jäsenvaltioiden syyttäväviranomaiset, jotka toimivat kansallista rikosoikeuttaan noudattaen. Jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla ei kuitenkaan aina näytä olevan käytettävissään riittäviä oikeudellisia välineitä ja tarvittavia organisaatorakenteita asianmukaisiin syytetoimiin EU:hun vaikuttavissa tapauksissa.

¹³ Ks. tiedonanto Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework - Strengthening Control Effectiveness, SEC(2007) 1341.

¹⁴ Valvontaa, tarkastuksia ja raportointia koskevat institutionaaliset välineet (asetus (EY) N:o 2035/2005, EUVL L 345, 28.12.2005; asetus (EY) No 1083/2006, EUVL L 371, 27.12.2006; asetus (EY) No 1198/2006, EUVL L 223, 15.8.2006; asetus (EY, Euratom) N:o 1553/89, EYVL L 155, 7.6.1989; asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, EYVL L 130, 31.5.2000), ennakkovaroitukset (komission päätökset K(2004) 193 ja K(2008) 3872, petoksiin varautuminen (operatiivisiin tuloksiin perustuva petostentorjunta: dynaaminen lähestymistapa petosten ennaltaehkäisyyn, KOM(2007) 806).

¹⁵ Kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei säädetä rangaistuksen määräämisestä korruptoituneille valituille henkilöille tai parlamentin jäsenille. Ks. myös komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SEC(2011) 621, lainsäädännön vertailutaulukot, 3.1. jakso.

Tämä koskee samalla tavoin myös liittymisneuvotteluja käyviä maita.

Jäsenvaltioiden oikeudellisten kehysten erot ja siitä johtuvat rajatylittävän tutkinnan operatiiviset ja organisatoriset esteet EU:ssa tarkoittavat, että EU:n taloudellisten etujen rikosoikeudellinen suoja ei ole yhtäläinen joka puolilla unionia.

Oikeusviranomaisille toimitettujen tapausten vakavuus ja kestävyys sekä toimitettujen todisteiden laatu ja riittävyys vaikuttavat myönteisesti EU:n varoihin liittyvistä rikoksista annettujen tuomioiden määrään. On kuitenkin syytä mainita, että tuomitsemisen aste voi vaihdella 14–80 prosentin välillä eri jäsenvaltioissa (keskimäärin 41 %)¹⁶.

Kansalliset oikeusviranomaiset eivät aloita järjestelmällisesti rikostutkintaa OLAFin suositusten perusteella. Toisinaan on vaikea osoittaa erityistä syytä, miksi tutkintaa ei ole aloitettu. Lisäksi EU:n varoihin liittyvät petostapaukset ovat varsin usein summaarisen tutkinnan kohteena eikä jatkotoimenpiteitä toteuteta¹⁷. Tästä seuraa, että rikosoikeudellinen suoja ei ole yhtäläinen koko unionissa.

Osassa EU:n varoihin kohdistuvia petoksia kansalliset rikosoikeuden tutkintaviranomaiset eivät aloita lainkaan tutkintaa (vedotaan harkinnanvaraisiin syihin, kuten yleisen edun puuttumiseen tai vähäiseen tärkeyteen). Rikostutkinta, johon osallistuu useita jäsenvaltioita, kestää usein pitkään¹⁸ ja toisistaan poikkeavat näyttövaatimukset vähentävät lisäksi tuomitsemisen todennäköisyyttä.

Kansalliset syyttäviviranomaiset ovat vuodesta 2000 hylänneet 93 tapausta OLAFin 647 tapauksesta ilman erityistä syytä. Lisäksi 178 tapausta hylättiin harkinnanvaraisista syistä. Vaikka yksittäisissä tapauksissa perustelut asian hylkäämiselle voivat olla hyviä, nämä luvut osoittavat käsittelyn lopettamisen asteen olevan melko korkea.

Pitkät rikosoikeudelliset menettelyt, varsinkin silloin kun tapaus lopulta hylätään, voivat myös viivyttaa tuntuvasti kurinpitoseuraamusten asettamista, sillä EU:n henkilöstöä koskevissa tapauksissa on odotettava samoja tosiseikkoja koskevan rikosoikeudellisen tutkinnan tulosta¹⁹. Yleensä tuomioistuimen päätös tehdään viiden vuoden kuluttua siitä, kun OLAF on aloittanut asian käsittelyn. Lisäksi vanhentumisaikoja koskevat säännökset vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain.

3. Syyt puutteisiin tämän alan rikosten tutkinnassa

Nämä puutteellisuudet ovat osittain seurausta oikeusperinteiden ja –järjestelmien monimuotoisuudesta, mikä johtaa jäsenvaltioiden poikkeaviin oikeuskäytäntöihin. Oikeudenkäytön laatuun liittyy kuitenkin myös erittäin konkreettisia ongelmakohtia, jotka unioni voi ratkaista.

¹⁶ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2011) 621, taulukko 2.2.a ja 2.2.c. Taulukot osoittavat, että toisissa jäsenvaltioissa tuomitsemisen aste on korkea, toisissa taas huomattavan alhainen.

¹⁷ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2011) 621, taulukko 2.2.a ja 2.2.c. Taulukot osoittavat sellaisten kansallisille oikeusviranomaisille siirrettyjen tapausten prosenttiosuuden, jotka hylätään jo ennen oikeudenkäyntiä.

¹⁸ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SEC(2011) 621, taulukko 2.2.a: viimeisten 12 vuoden tilastot kanteista, joissa tuomioistuimen päätös on vireillä, verrattuna kanteisiin, joissa päätös on annettu, osoittavat merkittäviä jäsenvaltioiden välisiä eroja.

¹⁹ EU:n henkilöstösääntöjen liite IX, 25 artikla.

3.1. Rikosoikeudelliset toimintaolosuhteet eivät ole yhtäläiset

Edellä mainitut haasteet osoittavat jäsenvaltioiden oikeudellisten kehysten puutteet julkisten varojen suojaamisessa. EU:n säännöksillä on ollut vähäinen vaikutus, sillä niitä haittaa EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen puutteellinen ja riittämätön täytäntöönpano. Tämän vuoksi jäsenvaltioiden oikeusviranomaiset käyttävät perinteisiä kansallisia rikosoikeuden välineitään EU:n talousarvioon liittyvien rikosten torjunnassa: samaa asiaa käsitellään eri tavoin ja keinoin. Tämä on tuskin asianmukaista monimutkaisissa tapauksissa, jotka ylittävät kansallisen tason ja edellyttävät kansallista tasoa laajempia vastatoimia.

Erään jäsenvaltion oikeustoimien analysointi OLAFin siirtämissä tapauksissa osoittaa, että EU:n taloudellisten etujen rikosoikeudellinen suoja ei ole yhtäläinen. Kyseisessä jäsenvaltiossa viranomaiset eivät toteuttaneet 73 prosentissa ulkoisista tutkintatapauksista jatkotoimenpiteitä. Rikostutkintaa ei edes aloitettu 62 prosentissa OLAFin osoittamista tapauksista.

Huolimatta aikaisemmista yrityksistä lähentää EU:n säännöksiä²⁰ jäsenvaltioiden lainsäädännössä on edelleen huomattavia eroja:

- Eri puolilla unionia määritellään varsin eri tavoin asiaan liittyvät rikokset, kuten kavallus tai luottamusaseman väärinkäyttö, rikoksista määrättävät seuraamukset sekä rikoksiin liittyvät vanhentumisajat. Tästä siis seuraa tietyissä tapauksissa, että erittäin sopimaton toiminta ei kuulu eräissä jäsenvaltioissa lainkaan rikosoikeudellisten säännösten soveltamisalaan tai kuuluu vain painoarvoltaan heikompien säännösten piiriin, ja pelotevaikutuksen aste vaihtelee eri puolilla unionia.
- Virkamiehen käsite korruption torjuntasäännöksissä vaihtelee. Tästä seuraa, että joissakin jäsenvaltioissa tietty toiminta ei ole rangaistavaa, kun toisissa taas henkilön tuomitseminen samasta toiminnasta johtaisi rikosoikeudellisiin seuraamuksiin ja virasta erottamiseen.
- Eräissä jäsenvaltioissa yritysten tai oikeushenkilöiden johto voidaan asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen yrityksen nimissä harjoitetusta rikollisesta toiminnasta, kun taas toisissa jäsenvaltioissa näin ei voi tehdä. Tämä tilanne johtaa asianosaiselle edullisimman oikeuspaikan etsimiseen (ns. oikeuspaikkakeinotteluun).

OLAF törmää usein eturistiriidan määrittelyyn liittyvään ongelmaan²¹. Tutkimukset osoittavat, että eräissä jäsenvaltioissa julkisen hankinnan edunsaaja voi osallistua julkisen tarjouskilpailun suunnitteluun ilman, että syyllistyisi siten rikokseen. Tällainen toiminta olisi katsottava rangaistusten suhteen korruptioksi.

Vaikka tätä hajanaisuutta on pyritty jo vähentämään, unionin aikaisemman oikeudellisen kehysten – joka kattoi rikosoikeuden vain osittain – asettamat

²⁰ Ks. esim. komission ehdotus taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta, KOM(2001) 272; sellaisena kuin ehdotus on muutettuna asiakirjalla KOM(2002) 577. Tämä pitää paikkansa huolimatta julkisen hankintoja koskevasta EU:n voimassa olevasta lainsäädännöstä, kuten energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu direktiivi 2004/17/EY (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 1).

²¹ Ks. Vihreä kirja EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta, KOM(2011) 15, 5 jakso.

rajoitukset ovat tehneet uskottavien oikeudellisten vaihtoehtojen kehittämisestä vaikeaa.

Vaikka EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskeva yleissopimus allekirjoitettiin 15 vuotta sitten, sen täytäntöönpano jäsenvaltioissa on ollut puutteellista. Jäsenvaltioissa sovellettavien rikos- ja prosessioikeuksien epäjohtonmukaisuudet ja puutteet haittaavat taloudellisten etujen tehokasta suojaamista, ja eräissä jäsenvaltiossa rikokset jäävät rankaisematta.

3.2. Viranomaisten välinen yhteistyö on riittämätöntä

Koska EU:n varojen suojaamiseen liittyy usein rajatylittävien tapauksien tutkintaa ja tuomioiden täytäntöönpanon valvontaa ulkomailla, yhteistyöjärjestelyjen puutteet voidaan osoittaa selvästi.

3.2.1. Keskinäisen oikeusavun rajoitukset

Monimutkaiset menettelyt vähentävät niiden tapausten määrää, joissa keskinäistä oikeusapua edes pyydetään. Tämä pitää paikkansa esimerkiksi varojen perinnässä, esimerkiksi varojen jäädyttämistä ja menetetyksi tuomitsemista koskevissa säännöksissä, jotka ovat tärkeä osa petostentorjuntaa. Jäsenvaltioiden oikeusviranomaiset voivat epäröidä näiden toimenpiteiden käynnistämistä, koska ne ovat monimutkaisia, keskinäiseen oikeusapusäännöksiin liittyvät menettelyt vievät aikaa ja on epävarmaa, onko lopputulos kaiken panostuksen arvoinen erityisesti rajatylittävissä tapauksissa.

Vaikka jäsenvaltioiden hallinto- ja oikeusviranomaiset pyytäisivätkin keskinäistä oikeusapua, pyyntöön ei usein vastata riittävän ripeästi.

Eräissä korruptio- ja petostapauksissa rikosoikeudelliset menettelyt ovat olleet vireillä useiden vuosien ajan siitä, kun OLAF raportoi niistä ensimmäistä kertaa kansallisille oikeusviranomaisille. Nämä pitkät viiveet johtuvat pääasiassa keskinäisten oikeusapumenettelyjen pituudesta ja siitä, ettei syytetoimia ohjata EU:n tasolla.

3.2.2. Käyttämättä jäävä todistusaineisto

EU:n hallinnollisten tutkimusten tulokset jäävät usein käyttämättä kansallisissa rikostuomioistuimissa menettelysääntöjen asettamien rajoitusten vuoksi. Säännöillä voidaan muun muassa asettaa rajoituksia kotimaan ulkopuolisilla lainkäyttöalueilla hankittujen todisteiden käytölle. Toisinaan tällaisten todisteiden ei katsota riittävän perusteeksi rikostutkinnan aloittamiselle.

3.2.3. Syytetoimien rajaaminen kotimaisiin tapauksiin

Syytteitä ei nosteta riittävästi, kun kansallisilla viranomaisilla ei ole toimivaltaa tutkia petoksia, joihin liittyy kotimaan ulkopuolisia tapahtumia, epäiltyjä ja vahingonkärsijöitä. Tällaisia ovat myös tapaukset, joissa vahinkoa ei aiheudu kansallisille vaan EU:n varoille.

Eräät kansalliset viranomaiset nostavat syytteen vain silloin, kun kyseessä olevat EU:n edut vaarantuvat yksinomaan niiden lainkäyttöalueella.

Eräässä Eurojust-tapauksessa, johon liittyi useita jäsenvaltioita ja EU:n ulkopuolisia maita, minkään asianomaisen jäsenvaltion kansalliset viranomaiset eivät nostaneet syytettä tullien laaja-alaisesta kiertämisestä (yli miljoonan euron arvosta). Toisessa tulleja koskevassa tapauksessa ei pystytty löytämään käytännön ratkaisua jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten asemaan, ja tulliviranomaiset kieltäytyivät osallistumasta OLAFin toteuttamaan koordinoitua toimintaa. Yhteistyöstä kieltäytyminen johtui siitä, että lainkäyttöä koskevasta toimivallasta annettua kansallista lainsäädäntöä tulkittiin jäykästi.

3.3. Riittämättömät tutkintavaltuudet

OLAF toteuttaa hallinnollisia tutkimuksia, ja oikeudellinen yhteistyöelin Eurojust tarjoaa tukea jäsenvaltioiden oikeusviranomaisille. Eurojust vastaa koordinoinnista ja antaa neuvoja vakaviin rikoksiin liittyvissä tapauksissa myös petostentorjunnan alalla. Näillä kummallakin EU:n elimellä voisi olla aktiivisempi rooli unionin taloudellisten etujen suojaamisessa.

- OLAFia ollaan jo uudistamassa sen toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. Uudistuksella pyritään vahvistamaan OLAFia keskittämällä sen toiminta prioriteettitapauksiin ja tarjoamalla sille asianmukaiset oikeudelliset keinot suorittaa hallinnollisia tutkimuksia. Rikosprosessioikeuden ja -käytäntöjen erot eri jäsenvaltioissa johtavat kuitenkin siihen, että niihin reagoidaan eri tavoin eri puolilla unionia.

- Eurojustin mahdollisuudet ohjata EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyviä syytetoimia ovat tällä hetkellä rajalliset. Sen toimintaa uudistettiin vuonna 2008, mutta sen tehtäviä ja organisaatorakennetta ei päivitetty vastaamaan Lissabonin sopimuksen tavoitteita. Tällä hetkellä Eurojust ei pysty aloittamaan rikostutkintaa eikä nostamaan rikossyytteitä itsenäisesti.

4. Lissabonin sopimuksen tarjoamat uudet välineet EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi

Lissabonin sopimus antaa unionille laajemmat valtuudet EU:n taloudellisten etujen suojaamisen ja rikosasioita koskevan oikeudellisen yhteistyön alalla. Unioni onkin ottanut ensimmäiset uusien valtuuksiensa mukaiset askeleet hyväksymällä Tukholman ohjelman²² ja komission työohjelman vuodeksi 2011²³. **Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti EU:n taloudellisia etuja voidaan suojata seuraavilla tavoilla:**

i) Prosessioikeudellinen yhteistyö rikosasioissa (82 artikla).

ii) Rikosoikeuden vähimmäissäännöt sisältävät direktiivit (83 artikla).

iii) Unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavia petoksia koskeva lainsäädäntö (310 artiklan 6 kohta, 325 artiklan 4 kohta).

iv) 85 artikla mahdollistaa tutkintavaltuuksien myöntämisen Eurojustille ja 86 artikla mahdollistaa Euroopan syyttäjänviraston perustamisen Eurojustin pohjalta unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien

²² EUVL C 115, 4.5.2010, s. 1 (esim. talousrikostutkinnan ja varojen perinnän suuntaviivat, 4.4.5 kohta).

²³ KOM(2010) 623 (esim. petostentorjuntastrategia tai OLAFia koskeva lainsäädäntö, ks. liitteessä I oleva nro 32 ja liitteessä II oleva nro 81).

Jos rikosoikeus ja myös rikosten määritelmien ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen jatkokehittäminen katsotaan tarpeelliseksi legitiimin tarkoituksen saavuttamiseksi eli EU:n varoihin kohdistuvien petosten torjumiseksi, on noudatettava tiettyjä pääperiaatteita.

Ensiksikin on otettava huomioon perusoikeudet. EU:n perusoikeuskirja sisältää useita oleellisia määräyksiä rikosoikeudellisista menettelyistä, joita ovat esimerkiksi oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen, syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen, laillisuusperiaate, henkilötietojen suoja ja kaksoisrangaistavuuden kieltäminen. Näitä periaatteita on vielä täsmennetty lainsäädännöllä (esim. tietosuojasäännökset²⁴). Tulevien komission ehdotusten vaikutuksia perusoikeuksiin analysoidaan perusteellisesti²⁵.

Koska jäsenvaltioiden lähestymistavat rikosoikeuteen ovat erilaisia, toiseksi on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen lisäarvoon, jota rikosoikeuden alan lähentäminen merkitsisi EU:n taloudellisten etujen suojaamiselle.

Kolmanneksi on tarkoitus tarkastella, miten Euroopan tason elinten, kuten OLAFin, Eurojustin ja – vaihtoehtoisesti tai myös – mahdollisen Euroopan syyttäjänviranomaisen, asemaa voitaisiin vahvistaa, jotta ne voisivat entistä tehokkaammin tutkia EU:n julkisiin varoihin liittyviä rikoksia, nostaa niitä koskevia syytteitä ja avustaa rikosasioiden käsittelyssä.

Euroopan unioni on tullut tienhaaran, ja työtä on tehtävä kolmella osa-alueella: menettelyt (4.1), aineellinen rikosoikeus (4.2) ja toimielinkysymykset (4.3).

4.1. Rikosoikeudellisten ja hallinnollisten menettelyjen kehittäminen

Ensimmäisenä askeleena ovat toimenpiteet, joiden avulla syyttäjille ja tuomareille eri puolilla unionia on helpompaa torjua petoksia, vaikka petosten tekijät oleskelsivatkin ulkomailla. Lähtökohtana voidaan käyttää olemassa olevia järjestelyjä, kuten rikosoikeuden alan Euroopan oikeudellista verkostoa ja Euroopan juridista koulutusverkostoa.

Varojen perintä on keskeisessä asemassa EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa. Usein pelko laittomasti hankittujen varojen menettämisestä on suurempi kuin varsinaisten rikosoikeudellisten seuraamusten pelko. Lisäksi olisi sopivaa, että rikosten vuoksi menetetyt julkiset varat asetetaan uudelleen julkiseen käyttöön sen jälkeen, kun varat on löydetty. Kuten Tukholman ohjelmassa²⁶ peräänkuulutettiin, komissio valmistelee varojen perintää ja menetetyksi tuomitsemista koskevaa lainsäädäntöehdotusta. Komissio on jo ehdottanut EU:n varainhoitoasetuksen tarkistamisen yhteydessä, että unionin saamia ei saa asettaa huonompaan asemaan kuin julkisoikeudellisten yhteisöjen saamia niissä jäsenvaltioissa, joissa

²⁴ Direktiivi 95/46/EY (jäsenvaltioille) (EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31), ja asetus (EY) N:o 45/2001 (EU:n toimielimille) (EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1).

²⁵ Ks. Strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön, KOM(2010) 573.

²⁶ EUVL C 115, 4.5.2010, s. 1, 4.4.5. jakso.

perintämenettely on käynnistetty²⁷.

Vaikka perusta poliisi- ja oikeusviranomaisten väliselle tietojenvaihdolle unionissa on olemassa, tilanne ei ole vielä sama laaja-alaiselle tietojenvaihdolle poliisi-, tulli-, veroviranomaisten, tuomioistuinten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kesken. Komissio aikoo parantaa tilannetta ja korvata vuonna 2004 annetun ehdotuksensa²⁸ keskinäisestä hallinnollisesta avunannosta taloudellisten etujen suojaamisessa.

Oikeus- ja hallintoviranomaisten keskinäistä luottamusta voidaan lisätä, jos sovellettavat menettelysäännöt vastaavat toisiaan. Tämä tarjoaisi paremman lähtökohdan varmistaa, että EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi hankittu todistusaineisto tunnustetaan jäsenvaltioissa vastavuoroisesti. Komissio harkitsee lainsäädäntöaloitetta OLAFin tutkintaraporttien todistusvoiman varmistamiseksi ja myös toteuttaakseen muita toimenpiteitä, jotka voisivat helpottaa todisteiden keräämistä eri maissa.

4.2. Aineellisen rikosoikeuden kehittäminen

Rikosoikeus muodostaa perustan EU:n toimille, joilla estetään ja torjutaan EU:n varoille aiheutuvat vahingot.

EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevassa yleissopimuksessa vielä olevien aukkojen ja sen puutteellisen täytäntöönpanon vuoksi komissio aikoo valmistella uuden aloitteen EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta. Sillä korvataan sen ehdotus taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta²⁹. Uusilla toimenpiteillä on turvattava petoksiin liittyvien rikosoikeudellisten seuraamusten yhdenmukainen ja oikeudenmukainen soveltaminen rikoksen tekotavan perusteella. Vakavimmat rikokset, mukaan lukien kavallus ja luottamusaseman väärinkäyttö, olisi määriteltävä aloitteen yhteydessä, jos määrittelyllä on merkitystä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Lainkäyttöaluetta ja vanhentumisaikoja koskevien sääntöjen lähentämistä analysoidaan myös lähemmin, jotta rikostutkinnan tuloksia voidaan parantaa.

Kyseinen ehdotus voi sisältää EU:n taloudellisten etujen suojaamisen edellyttämät aiempaa järjestelmällisemmät säännöt avunannosta, yllytyksestä, yrityksestä sekä tahallisuudesta ja tuottamuksellisuudesta. Siinä voidaan myös esittää selkeämmät säännöt nimitettyjen ja valittujen viranhaltijoiden ja oikeushenkilöiden rikosoikeudellisesta vastuusta taloudellisten etujen suojaamisessa.

4.3. Toimielinrakenteen vahvistaminen

Jotta EU voi toteuttaa unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi toimenpiteitä, joiden tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa, on arvioitava, ovatko EU:n rakenteet riittäviä vastaamaan EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuviin uhkiin. Tämän selvittämiseksi komissio analysoi perusteellisesti Lissabonin sopimuksen

²⁷ KOM(2010) 815, 79 artikla.

²⁸ KOM(2004) 509 lopullinen, sellaisena kuin se on muutettuna asiakirjalla KOM(2006) 473.

²⁹ KOM(2001) 272 lopullinen, sellaisena kuin se on muutettuna asiakirjalla KOM(2002) 577.

vaatimusten mukaisesti, miten EU:n toimielinrakennetta on kehitettävä, jotta rikostutkintaa voidaan edistää.

- Eurojustin valmiuksia on nykyaikaistettava, ja sille voidaan mahdollisesti antaa toimivalta aloittaa omasta aloitteestaan rikostutkinta unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavissa rikoksissa³⁰.

- Lisäksi erityinen eurooppalainen syyttäviviranomainen kuten Euroopan syyttäjänvirasto voisi auttaa yhtäläisten toimintaolosuhteiden luomisessa siten, että se soveltaisi unionin taloudellisia etuja koskeviin petoksiin ja muihin rikoksiin yhteisiä sääntöjä johdonmukaisella ja yhtenäisellä tavalla, tutkisi unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia sekä asettaisi syytteeseen ja veisi tuomioistuimeen rikoksentehtäjiä ja heidän kumppaneitaan³¹.

- OLAFia uudistetaan parhaillaan sen toiminnan tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi. OLAF on tällä hetkellä ainoa tutkimuksia suorittava EU:n yksikkö, jonka tehtäväksi on annettu EU:n taloudellisten etujen suojaaminen. Olisikin pohdittava, miten OLAFin rooli voitaisiin muokata uuteen toimielinrakenteeseen sopivaksi ja selkeyttää oikeus- ja hallintomenettelyjen välisiä yhteyksiä.

Visiomme vuodeksi 2020: rikosoikeuden ja hallinto-oikeuden alalla toteutetaan tarvittavat toimenpiteet, joilla EU:n talousarviota vahingoittavat rikokset voidaan supistaa minimiin

EU:n vastaisia petoksia koskeva nollatoleranssi edellyttää asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamista, jotta petoksiin liittyvä syytteeseenpano on yhtäläistä koko unionissa. Unionin olisi pyrittävä suojaamaan taloudelliset etunsa tehokkaalla, oikeasuhteisella ja varottavalla tavalla. Nopeat rikosoikeudelliset menettelyt ja seuraamukset kaikkialla unionissa lisäävät pelotevaikutusta. Tätä varten veronmaksajien rahoja on suojattava yhtäläisesti kaikkialla unionissa tehokkaammilla syytetoimilla, jotka eivät pysähdy maan rajoille, ja yhteisillä rikosoikeuden vähimmäissäännöillä, joiden avulla Lissabonin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia voidaan hyödyntää.

³⁰ SEUT-sopimuksen 85 artikla.

³¹ SEUT-sopimuksen 86 artikla.