



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 25.10.2004
KOM(2004) 709 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Yleissopimuksen 10 artikla

{SEK(2004) 1299}

1. JOHDANTO

Taloudellisten etujen rikosoikeudellinen suoja on ollut Euroopan yhteisössä keskeisessä asemassa 1970-luvulta lähtien. Tätä varten hyväksytyt ensimmäiset välineet olivat kuitenkin Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehty yleissopimus (26.7.1995)¹, sen ensimmäinen pöytäkirja (27.9.1996)², yhteisöjen tuomioistuimen pöytäkirja (29.11.1996)³ sekä toinen pöytäkirja (19.6.1997)⁴ (jäljempänä 'taloudellisen edun suojaamisen välineet'), jotka on hyväksytty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla. Taloudellisten etujen suojaamisen välineillä pyritään luomaan yhteinen perusta EY:n taloudellisten etujen rikosoikeudelliseksi suojaamiseksi. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehty yleissopimus, ensimmäinen pöytäkirja ja yhteisöjen tuomioistuimen pöytäkirja tulivat voimaan 17. lokakuuta 2002 silloisten 15 jäsenvaltion ratifioitua ne. Italia, Luxemburg ja Itävalta eivät ole vielä ratifioineet toista pöytäkirjaa.

Komissio on tehnyt direktiiviehdotuksen yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 280 artiklan nojalla⁵, mutta neuvosto ei ole vielä hyväksynyt yhteistä kantaa. Tämän vuoksi komissio katsoo, että on aiheellista tarkastella kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä ja pohtia taloudellisten etujen suojaamisen välineiden vaikutuksia. Tämän kertomuksen tarkoituksena on arvioida, onko tavoite EY:n taloudellisten etujen tehokkaasta ja yhdenmukaisesta suojelusta jo täytynyt kaikissa jäsenvaltioissa. Jos taloudellisten etujen suojaamisen välineiden täytäntöönpanossa havaitaan pysyviä puutteita, direktiiviehdotusta koskevassa lainsäädäntömenettelyssä olisi pyrittävä etenemään tai tarvittaessa olisi turvauduttava taloudellisten etujen suojaamisen välineiden mukaisiin riitojen ratkaisumenettelyihin.

Taloudellisten etujen suojaamisen välineiden täytäntöönpanosta on laadittava kertomus, jotta voidaan tarkastella, kuinka EY:n taloudellisten etujen suojaaminen on edistynyt kansallisessa rikoslainsäädännössä, vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät olekaan ratifioineet kaikkia taloudellisten etujen suojaamisen välineitä. Uusien jäsenvaltioiden liittyminen käynnistää uuden vaiheen täytäntöönpanon seurannassa ja vaatii erillistä käsittelyä.

¹ Yleissopimus Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (EYVL C 316, 27.11.1995, s. 49).

² Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimuksen liittyvä pöytäkirja (EYVL C 313, 23.10.1996, s. 2).

³ Pöytäkirja, joka koskee Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamalla ennakkoratkaisuilla (EYVL C 151, 20.5.1997, s. 2).

⁴ Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvä toinen pöytäkirja (EYVL C 221, 19.7.1997, s. 12).

⁵ KOM(2001) 272 lopullinen, 23.5.2001 (EYVL C 240 E, 28.8.2001, s. 125), sellaisena kuin se on muutettuna asiakirjalla KOM(2002) 577 lopullinen, 16.10.2002 (EUVL C 71 E, 25.3.2003, s. 1).

2. TAUSTA

2.1. Tarkoitus

Kertomuksen pääasiallisena tavoitteena on arvioida, kuinka jäsenvaltiot ovat noudattaneet taloudellisten etujen suojaamisen välineitä. Kertomus on myös tarkoituksenmukainen väline arvioida, olisi turvaututtava Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 8 artiklassa määrättyyn menettelyyn riitojen ratkaisemiseksi.

Vaikka taloudellisten etujen suojaamisen välineet kuuluvat kolmanteen pilariin, niillä pyritään myös EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan mukaisiin tavoitteisiin:

- Sekä EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan 1 kohdan että taloudellisten etujen suojaamisen välineiden mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä on oltava ennaltaehkäisevä vaikutus, ja niiden on tarjottava tehokas suoja EY:n taloudellisten etujen suojaamiseksi jäsenvaltioissa.
- EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan 2 kohta velvoittaa jäsenvaltioita toteuttamaan samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä. Tämä samantasaisen suojan periaate oli keskeinen näkökohta taloudellisten etujen suojaamisen välineitä laadittaessa.
- Sekä EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan 3 kohdassa että taloudellisten etujen suojaamisen välineissä pyritään tukemaan sekä jäsenvaltioiden keskinäistä ja komission kanssa tehtävää yhteistyötä.
- Taloudellisten etujen suojaamisen välineet ovat EY:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi toteutettavia toimenpiteitä, joilla pyritään yhtäläiseen suojeluun jäsenvaltioissa, kuten EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan 4 kohdassa edellytetään. Taloudellisten etujen suojaamisen välineet auttavat osaltaan yhtäläisyysperiaatteen saavuttamisessa.

Taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 10 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tekstit, joilla taloudellisten etujen suojaamisen välineet saatetaan osaksi niiden kansallista lainsäädäntöä. Näin ollen tämän kertomuksen avulla voidaan myös esitellä saatuja tietoja.⁶

2.2. Menetelmä

Kertomuksessa käsitellään 15 jäsenvaltion unionia eli tilannetta ennen 1. toukokuuta 2004 tapahtunutta laajentumista. Siinä keskitytään taloudellisten etujen suojaamisen välineiden niihin määräyksiin, jotka liittyvät rikos- tai prosessioikeuteen. Siinä ei käsitellä määräyksiä, jotka eivät vaadi täytäntöönpanoa, kuten yhteistyötä ja tietojensuojelua koskevia määräyksiä.

⁶ Yhteisön taloudellisten etujen suojaamista ja petostentorjuntaa koskevan vuoden 2002 kertomuksen (KOM(2003) 445 lopullinen, 4.12.2003) 4.1.1. kohdassa todetaan, että olisi tarkasteltava tapaa, jolla jäsenvaltiot ovat noudattaneet taloudellisten etujen suojaamisen välineiden mukaisia velvoitteitaan.

Toisen pöytäkirjan täytäntöönpanon tarkastelu on perusteltua, koska suurin osa jäsenvaltioista on ratifioinut pöytäkirjan. Sen hyväksymisestä on jo seitsemän vuotta. Itävalta ja Luxemburg valmistelevat parhaillaan lainsäädäntöluonnosta oikeushenkilöiden vastuuta koskevien määräysten panemiseksi täytäntöön. Italia on jo pannut täytäntöön suurimman osan asiaan liittyvistä täytäntöönpanotoimenpiteistä. Tärkeimmät osatekijät, kuten rahanpesu ja menetetyksi tuomitseminen, liittyvät läheisesti voimassa olevaan yhteisön säännöstöön.

Taloudellisten etujen suojaamisen välineiden täytäntöönpanon arvioinnissa on aiheellista ottaa huomioon ne arviointiperusteet, jotka on jo kehitetty ensimmäiseen pilariin kuuluvien direktiivien ja kolmanteen pilariin kuuluvien puitepäätösten täytäntöönpanon arviointia varten.

Ennen kaikkea arviointiperusteita ovat kuitenkin taloudellisten etujen suojaamisen välineiden omat määräykset. Jotta voidaan arvioida, kuinka kansallisin toimenpitein on rikoslaisissa suojattu EY:n taloudellisia etuja, on tarpeen tarkastella kunkin artiklan täytäntöönpanoa kussakin jäsenvaltiossa lainsäädäntöä vertaamalla. Seuraavassa esitetään arvioinnista tiivistelmä. Yksityiskohtaista tietoa saa tähän kertomukseen liittyvästä komission sisäisestä valmisteluasiakirjasta.

3. ARVIOINTI

3.1. Rikokset

EY:n taloudellisiin etuihin kohdistuvat petokset (Taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 1 ja 2 artikla)

Taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen ensisijaisena tavoitteena oli kattaa EY:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjuntaan liittyvät puutteet ja ristiriitaisuudet.

Yhtäläisyysperiaatteen ansiosta (joka sisältyy myös EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan 4 kohtaan) petollisen toiminnan määrittäminen rikokseksi on yhdenmukaistunut koko EU:n alueella.

Tästä huolimatta ainoastaan Tanskan, Kreikan, Espanjan ja Irlannin voidaan katsoa noudattavan EY:n menoihin kohdistuvia petoksia koskevia määräyksiä täydellisesti. Italian ja Alankomaiden lainsäädännössä ei lisäksi näyttäisi olevan aukkoja tai puutteita, jotka mahdollistavat menoihin kohdistuvien petosten jäämisen rangaistuksetta. Belgian, Saksan, Luxemburgin, Itävallan, Portugalin, Suomen ja Ruotsin lainsäädännössä petoksen määrittely ei ehkä täyty täydellisesti, sillä kyseisissä maissa joihinkin petosten lajeihin yhdistetään lisätekiäjiä. Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa vaikuttaisi olevan riski siitä, ettei EY:n menoihin liittyviä tiettyjä petosten lajeja ole määritelty rikoksiksi. Ranskan osalta on esimerkiksi tarkasteltava edelleen petoksia, jotka tehdään, kun tietoja jätetään ilmoittamatta, kun taas Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä saattaa olla vakavia varojen väärinkäyttöön liittyviä epävarmuustekijöitä.

Kokonaiskuva on parempi EY:n tuloihin kohdistuvien petosten osalta, sillä Saksa, Espanja, Italia, Alankomaat, Itävalta, Portugali ja Suomi noudattavat Euroopan

yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehtyä yleissopimusta. Alv:sta saatavien omien varojen rikosoikeudellisen suojan soveltamisala ei ole täysin selvillä Tanskassa, Kreikassa, Ranskassa, Irlannissa ja Luxemburgissa. Tuomioistuinten oikeuskäytäntöä on tarkasteltava edelleen, mutta vaikuttaa siltä, että lainsäädäntöä on muutettava tietynlaisiin petoksiin liittyvien mahdollisten aukkojen poistamiseksi Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (laillisesti saadun edun väärinkäyttö) ja Belgiassa (petoksiin liittyvät tekijät tullilainsäädännössä). Vaikuttaa myös siltä, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa rikokseksi katsotaan ainoastaan Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisia vastaan suunnatut petokset ja että alv-petosten tai tullipetosten määrittely rikoksiksi edellyttää subjektiivisia lisätekiä eli ”tietoista osallistumista tai valmistelua aikomuksena osallistua lain petolliseen kiertämiseen”. Belgiassa, Ranskassa ja Itävallassa tietynlaisista veropetoksista annettavat rangaistukset eivät vaikuta oikeasuhteisilta ja varoittavilta, sillä riittävät vapausrangaistukset puuttuvat.

Koska jäsenvaltiot eivät ole edelleenkään löytäneet EY:n taloudellisiin etuihin kohdistuville petoksille yhteistä määritelmää, syytteen esittäminen rajatylittävistä petoksista ja EU-yhteistyön harjoittaminen saattaa yhä olla vaikeaa.

Näyttää siltä, että tahallinen väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten laatiminen on määritelty rikokseksi Tanskassa, Kreikassa, Espanjassa, Italiassa, Irlannissa, Alankomaissa ja Ruotsissa, kuten taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 1 artiklan 3 kohdassa edellytetään. Muiden jäsenvaltioiden osalta ei voida tehdä lopullisia päätelmiä tässä vaiheessa.

Lahjuksen ottaminen (ensimmäisen pöytäkirjan 2–5 artikla)

Yleisesti ottaen lahjuksen antamiseen ja ottamiseen liittyvien määräysten täytäntöönpano on melko edistynyt, mikä osittain johtuu muista kansainvälisistä yleissopimuksista jäsenvaltioille aiheutuvista samankaltaisista velvoitteista. Kaikissa jäsenvaltioissa vaikuttaa olevan lahjontarikoksia koskevaa lainsäädäntöä. Saksassa, Kreikassa, Irlannissa, Itävallassa ja Ruotsissa niiden erityinen soveltamisala voi kuitenkin olla rajoittava. Espanja, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät ole esittäneet vakuuttavia todisteita siitä, että kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan myös yhteisön virkamiehiin. Sen suhteen, sovelletaanko Euroopan yhteisöjen toimielinten henkilöstön osalta rinnastuseriaatetta, Belgiassa, Tanskassa, Espanjassa, Alankomaissa ja Portugalissa säännösten täydellinen noudattaminen näyttää riippuvan asianomaisten lakien tulkinnasta tuomioistuimissa.

Rahanpesu (toisen pöytäkirjan 2 artikla)

Jäsenvaltiot ovat noudattaneet toista pöytäkirjaa rahanpesun osalta suurelta osin hyvin. Belgia, Tanska, Espanja, Ranska, Irlanti, Italia, Alankomaat, Portugali, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta vaikuttavat noudattavan sen määräyksiä täydellisesti, Espanja ainoastaan ”vakavien” petosten osalta. Ruotsin osalta vaikuttaa epäselvältä, ovatko vero- ja tullipetokset esirikoksia. Luxemburgissa petos on esirikos vain rikollisen järjestön suorittamana. Saksassa ja Itävallassa veropetokset lasketaan esirikoksiin ainoastaan, jos ne on suoritettu järjestelmällisellä tavalla. Kreikassa alv-petokset eivät näyttäisi olevan esirikoksia.

3.2. Yleiset rikosoikeudelliset käsitteet

Yritysjohtajien rikosoikeudellinen vastuu (Taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 3 artikla)

Taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 3 artiklassa määrätään yritysjohtajien rikosoikeudellisesta vastuusta, jos joku heidän käskyvaltaansa kuuluva henkilö on tehnyt EY:n taloudellisiin etuihin kohdistuvan petoksen, sekaantunut lahjontaan tai harjoittanut rahanpesua yrityksen lukuun.

Ainoastaan Alankomaissa näyttäisi yksiselitteisesti säädetyn yritysjohtajien rikosoikeudellisesta vastuusta. Yritysjohtajien rikosoikeudellisen vastuun soveltamisala ja kattavuus jää edelleen epäselväksi Belgian, Tanskan, Saksan, Italian, Luxemburgin, Itävallan ja Ruotsin osalta. Näissä maissa erityisten sääntöjen puutetta perustellaan osallisuutta koskevilla yleisillä säännöillä. Täydellistä varmuutta ei ole siitä, millainen vaikutus osallisuutta koskevilla säännöillä on kokonaisuudessaan. Lisäselvityksiä tarvitaan sen arvioimiseksi, saavutetaanko taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 3 artiklassa vahvistettu tavoite tosiasiallisesti, esimerkiksi tarkastelemalla nykyistä oikeuskäytäntöä (Ranska). Irlanti ei vaikuta säätäneen yritysjohtajien rikosoikeudellisesta vastuusta ja edellyttää joka tapauksessa rikoksesta tietoisuutta.

Komissio panee merkille, että jäsenvaltiot ovat osoittaneet tiettyä vastentahtoisuutta tarkastella kansallisia järjestelmiään yritysjohtajien rikosoikeudellisen vastuun käsitteen osalta. Enemmän palautetta tarvitaan, sillä jäsenvaltiot vain luottavat siihen, mitä niiden kansallisessa lainsäädännössä jo on säädetty. Komissio ei ole vakuuttunut siitä, että viittaus voimassa oleviin kansallisiin säännöksiin on riittävä, ja katsoo, että ristiriitaisuuksia esiintyy edelleen sikäli, että eri maiden päättäjät ovat vastuussa eri tilanteissa. Saattaa hyvinkin olla, että jäsenvaltioiden on lainsäädäntötoimin vahvistettava yritysjohtajien rikosoikeudellista vastuuta koskevat erityissäännöt.

Oikeushenkilöiden vastuu (toisen pöytäkirjan 3 ja 4 artikla)

Luxemburgia ja Itävaltaa lukuun ottamatta jäsenvaltioissa säädetään oikeushenkilöiden vastuusta. Vaikuttaisi siltä, että kolmessa jäsenvaltiossa ei säädettäisi oikeushenkilöiden vastuusta kaikkien taloudellisten etujen suojaamisen välineisiin sisältyvien rikosten osalta, sillä Portugalissa pois on jätetty lahjuksen antaminen ja rahanpesu, Ranskassa vero- ja tullipetokset ja Espanjassa petokset, joita ei katsota ”vakaviksi”. Belgian, Tanskan, Irlannin, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan osalta ei ole selvää, säädetäänkö niissä oikeushenkilön vastuusta, jos ohjauksen tai valvonnan puutteellisuus on mahdollistanut rikoksen tekemisen tai kyseisen rikoksen on tehnyt oikeushenkilön alaisena toimiva henkilö.

Tarkastelu on osoittanut, että jäsenvaltiot ovat edistyneet huomattavasti sikäli, että samaa rikollista toimintaa harjoittavien yritysten ja yksityishenkilöiden kohtelu on eri maissa lähentynyt toisiaan. Jopa Luxemburg⁷ ja Itävalta⁸, jotka eivät ole vielä ratifioineet toista pöytäkirjaa, vaikuttavat valmiilta hyväksymään oikeushenkilöiden

⁷ Luxemburg ilmoitti lakiluonnosta N:o 5262 koskevassa selvitysmuistiossa aikovansa esittää lakiluonnoksen oikeushenkilöiden rangaistusvastuun käyttöönosta.

⁸ Liittovaltion oikeusministeriö esitti hiljattain lakiluonnoksen oikeushenkilöiden rangaistusvastuusta.

vastuun. Komissio panee myös merkille, että käsite oikeushenkilöiden vastuusta on tällä välin laajalti sisällytetty vaatimuksena viimeaikaisiin EU:n ja kansainvälisiin säädöksiin.

Menetetyksi tuomitseminen (toisen pöytäkirjan 5 artikla)

Menetetyksi tuomitsemisen osalta on jo voimassa EU:n säädösten ohella myös muita kansainvälisiä säädöksiä, joissa säädetään samankaltaisista toimenpiteistä, mikä on varmasti vaikuttanut myönteiseen tulokseen. Belgia, Tanska, Saksa, Irlanti, Alankomaat, Portugali ja Suomi vaikuttavat noudattavan toisen pöytäkirjan 5 artiklan määräyksiä. Muissa jäsenvaltioissa vaikuttaa olevan säännöksiä koskevia puutteita. Nämä koskevat Yhdistyneessä kuningaskunnassa rikoksen välineiden menetetyksi tuomitsemista tai haltuunottoa, Espanjassa hyödyn arvoa vastaavaa omaisuutta. Kreikassa ja Ruotsissa vaikuttaisivat puuttuvan veropetoksia koskevat säännökset ja Ranskassa muunlaisia petoksia koskevat säännökset.

3.3. Rikosprosessiin liittyviä täydentäviä näkökohtia

Toimivalta (Taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 4 artikla ja ensimmäisen pöytäkirjan 6 artikla)

Kaikissa jäsenvaltioissa petoksia, lahjontaa ja rahanpesua koskeva toimivalta pohjautuu yleensä alueperiaatteeseen. Ranskassa, Itävallassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei vaikuta olevan täydellistä alueellista toimivaltaa veropetosten, veropetoksiin osallisuuden tai veropetosten yritysten osalta, jos kyseinen toiminta on tapahtunut vain osittain niiden alueella ja koskee jonkin toisen jäsenvaltion toimivaltaa. Belgia ei näytä varmistavan toimivaltaa tietynlaisessa, ulkomailla tapahtuneessa osallisuudessa petokseen tai rahanpesuun. Yhdistyneellä kuningaskunnalla näyttää olevan menettelyllisiä vaikeuksia, joiden vuoksi on käytännöllisesti katsoen mahdotonta nostaa syytettä ulkomailla suoritetuista rikoksista. Esimerkiksi Skotlannilla ei ehkä ole toimivaltaa tällaisiin petoksiin osallisuuden tai yllytyksen osalta.

Jotkut jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet taloudellisten etujen suojaamisen välineisiin sisältyvää mahdollisuutta esittää varauksia sovellettaessa henkilöllisyysperiaatetta toimivaltaa määriteltäessä. Jäsenvaltioiden välillä edelleen olevat erot voivat sen vuoksi aiheuttaa tilanteita, joissa rikokset jäävät rankaisematta ja monien EY:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien laittomien toimintojen rajatylittävä luonne jää vaille riittävää huomiota.

”Ne bis in idem” -periaate (Taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 7 artikla)

Vaikuttaa siltä, että ”ne bis in idem” -sääntö tunnustetaan periaatteessa. Tanskan, Italian, Portugalin, Itävallan ja Ruotsin osalta voitaneen todeta, että täytäntöönpano on saatu loppuun. Tietojen puutteen vuoksi muiden jäsenvaltioiden tilannetta ei voitu kuitenkaan tarkastella tässä vaiheessa.

3.4. Yleisarvio

Jäsenvaltioissa annettujen kansallisten säännösten tarkastelu osoittaa ensinnäkin, että EY:n taloudellisten etujen tosiasiallinen rikosoikeudellinen suoja on kohentunut. Rikosten määrittelyn osalta kansalliset järjestelmät ovat lähentyneet toisiaan, ja rangaistukset on tavallisesti asetettu riittävän koviksi niin ettei keskinäinen avunanto vaikeudu.

Samantasoisien suojan periaate (joka sisältyy myös EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan 2 kohtaan) on jollakin tapaa tunnustettu jäsenvaltioissa. Taloudellisten etujen suojaamisen välineiden ansiosta jäsenvaltiot ovat erityisesti toteuttaneet samat toimenpiteet suojatakseen EY:n taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.

Komissio katsoo kuitenkin, että yksikään tarkastelluista jäsenvaltioista ei vaikuta toteuttaneen kaikkia toimenpiteitä, joita tarvitaan taloudellisten etujen suojaamisen välineiden noudattamiseksi täydellisesti. Lainsäädännössä saattaa edelleen olla aukkoja ja puutteita, joiden vuoksi rikokset voivat jäädä rankaisematta. Taloudellisten etujen suojaamisen välineisiin sisältyviä sääntöjä ei voida tarkastella erikseen, sillä jos jokin artikla pannaan ainoastaan osin täytäntöön tai jätetään kokonaan täytäntöönpanematta, tämä vaikuttaa myös määräyksiin, jotka erikseen tarkasteltuina voivat vaikuttaa taloudellisten etujen suojaamisen välineiden mukaisilta. Jäsenvaltioiden välillä rikosoikeudellisissa seuraamuksissa olevat huomattavat erot luovat lisäksi epäilyksiä siitä, täyttävätkö asetetut seuraamukset aina yhteisöjen tuomioistuimen perusteet, eli ovatko ne tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.⁹

Koska yhdenmukaistamistavoitetta ei ole vielä saavutettu kokonaan, komissio katsoo yhä, että suoja ei ole vielä tasolla, joka poistaisi kaikki riskit siitä, että EY:n taloudellisiin etuihin kohdistuvat menettelyt, joista olisi määrättävä rangaistus, saattavat jäädä rankaisematta tai estämättä. Jäsenvaltioille asetetut velvoitteet, joiden mukaan niiden on sitouduttava tämällyyppisen rikollisuuden vähentämiseen, eivät vielä kukaan täyty kokonaisuudessaan.

Komissio uskoo, että monet niistä syistä, joiden vuoksi se esitti direktiiviehdotuksen yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta, ovat edelleen olemassa, ja katsoo hyödylliseksi aloittaa neuvoston kanssa uudelleen neuvottelut muutetusta ehdotuksesta, jotta yhteinen kanta voitaisiin hyväksyä.

Komissio toteaa tässä yhteydessä, että Maastrichtin sopimukseen sisältyvien välineiden perusteella kehitetyt taloudellisten etujen suojaamisen välineet eivät tarjoa riittävää vastausta erityiseen tarpeeseen suojata rikosoikeudellisesti EY:n taloudellisia etuja. Tämän vuoksi komissio tarkastelee edelleen EY:n perustamissopimuksen myöhempien muutosten tarjoamia mahdollisia lähestymistapoja, kuten EY:n perustamissopimuksen uuteen 280 artiklaan perustuvaa direktiiviehdotusta sekä perustuslakisopimuksessa hahmoteltuja välineitä, mukaan

⁹ Asiassa 68/88, komissio v. Kreikka, Kok. 1989, s. 2965, ja asiassa C-352/92, Milchwerke Köln/Wuppertal eG, Kok. 1994, s. I-3385, tarkoitetussa merkityksessä.

luettuna mahdollisuus perustaa taloudellisia asioita käsittelevä Euroopan syyttäjäviranomainen.

4. SUOSITUKSET

Näin ollen edellisen perusteella suositellaan, että neuvosto:

- kehottaisi jäsenvaltioita
 - lisäämään pyrkimyksiään kehittää kansallista rikoslainsäädäntöä yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi erityisesti petollisen toiminnan kokonaisuudessaan rangaistavaksi saattamisen ja yritysjohtajien rikosoikeudellisen vastuun osalta,
 - harkitsemaan uudelleen varauksia, joita ne ovat esittäneet taloudellisten etujen suojaamisen välineiden ratifioimisen yhteydessä,
 - panemaan täytäntöön ja ratifioimaan toisen pöytäkirjan viipymättä (jos ne eivät ole vielä niin tehneet), koska sen allekirjoituksesta on kulunut jo seitsemän vuotta;
- asettaisi etusijalle tavoitteen soveltaa taloudellisten etujen suojaamisen välineitä täydellisesti, jotta vältettäisiin taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen 8 artiklan mukaisten menettelyjen aloittaminen;
- pyrkisi hyväksymään yhteisen kannan, joka koskee yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan nojalla tehtyä muutettua direktiiviehdotusta.

Kun kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet ratifioineensa kaikki taloudellisten etujen suojaamisen välineet ja/tai liittyneensä niihin, komissio aikoo esittää seurantakertomuksen täytäntöönpanosta uusissa jäsenvaltioissa ja toisen pöytäkirjan täytäntöönpanosta Italiassa, Luxemburgissa ja Itävallassa.