



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 11.7.2012
COM(2012) 363 final

2012/0193 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,

milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil

{SWD(2012) 195 final}
{SWD(2012) 196 final}

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

1.1 Üldine taust

Pettus ja liidu finantshuve kahjustav muu ebaseaduslik tegevus on suur probleem, mis mõjutab liidu eelarvet ja seega ka maksumaksjaid. Liidu eelarve eesmärk on parandada elutingimusi ning toetada majanduskasvu ja uute töökohtade loomist, ning see on ohus, kui raha kuritarvitatakse. Eriti oluline on sellise kuritarvitamise vastu võidelda eelarve konsolideerimise, vastutuse suurendamise ja majanduskasvu toetamiseks tehtavate struktuurireformide ajastul. Vastavalt komisjoni 2010. aasta aruandele Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta¹ teatatakse igal aastal hoolimata kehtivast õigusraamistikust nii tulude kui ka kulude poolega seotud pettusekahtluste juhtumitest, mille koguulatus rahas väljendatuna on ligikaudu 600 miljonit eurot. Võib oletada, et tegelik summa on veelgi suurem, sest kõiki juhtumeid ei tuvastata ja kõigist juhtumitest ei teatata.

Liit peab kaitsma maksumaksjate raha võimalikult hästi ja kasutama selleks kõiki Euroopa Liidu lepingu võimalusi. ELi eelarve kahjustamise ärahoidmiseks tuleb võtta meetmeid, mis tagaksid liidu finantshuvide tõhusa ja võrdväärse kaitse, sealhulgas kohaldada kriminaalõigust niivõrd, kui see on vajalik. Hoolimata sellest, et EL on võtnud selles valdkonnas vastu oma õigusaktid,² mis sisaldavad pettuse, korruptsiooni ja rahapesu vastaseid sätteid, on liikmesriigid vastu võtnud mitmesuguseid erinevaid eeskirju ja nende siseriiklikud õigussüsteemid pakuvad sageli eri tasemega kaitset. Asjade praegune seis annab tunnistust sellest, et liidu finantshuvid ei ole eri liikmesriikides võrdselt kaitstud ja et pettusevastastel meetmetel puudub vajalik tõkestav toime.

Pettust on liikmesriigid näiteks määratlenud väga erinevates õigusaktides alates üldistest kriminaalõiguse aktidest, mis võivad sisaldada üldiseid või spetsiifilisi süütegesid, kuni kriminaalõiguslike maksuseadustikeni³. Samasugust erinevust võib täheldada karistumäärades, mida eri liikmesriigid kohaldavad kõnealuse kuriteoliigi suhtes⁴.

Liikmesriik	Karistused
AT	Kuni 6 kuu pikkune vangistus (§ 146 StGB), kuni 3 aasta pikkune vangistus (§ 147 (1) ja (2) StGB) ja kuni 10 aasta pikkune vangistus (§§ 147 (3), 148 StGB); vastavalt 3 kuni 5 aasta pikkune vangistus ja rahaline karistus, mille määr võrdub õigusrikkumisega hõlmatud summaga, mis korrutatakse kahega (§ 7 AEG)
BE	1 kuu kuni 5 aasta pikkune vangistus (tulumsuseadustiku artikkel 450), 2 kuu kuni 3 aasta pikkune vangistus

¹ KOM(2011)595 (lõplik) ja komisjoni talituste töödokumendid SEK(2011)1107 (lõplik), SEK(2011)1108 (lõplik) ja SEK(2011)1109 (lõplik).

² 26. juuli 1995. aasta konventsioon (EÜT C 316, 27.11.1995, lk 49) (pettus); 27. septembri 1996. aasta esimene protokoll (EÜT C 313, 23.10.1996, lk 2) ja 26. mai 1997. aasta konventsioon (EÜT C 195, 25.6.1997) (korruptsioon); 29. novembri 1996. aasta protokoll (EÜT C 151, 20.5.1997, lk 2) (kohtu tõlgendus); 19. juuni 1997. aasta teine protokoll (EÜT C 221, 19.7.1997, lk 12) (rahapesu).

³ Vt komisjoni aruanded Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni rakendamise kohta (KOM(2004)709 (lõplik), 25.10.2004, ja KOM(2008)77 (lõplik), 14.2.2008).

⁴ Tabel kujutab endast väljavõtet käesolevale direktiivi ettepanekule lisatud mõjuhinnangus esitatud põhjalikumast ülevaatest, mis sisaldab teavet ka muude süüteoliikide kohta, ning peaks andma ligilähedase pildi olukorrast liikmesriikides 2011. aasta detsembri seisuga.

Liik- mes- riik	Karistused
	(tulumaksuseadustiku artikkel 451) ja rahalised karistused (tolli- ja aktsiisimaksu üldseaduse artiklid 259, 260 ja 261)
BG	1 kuni 8 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi artiklid 209 ja 210), 3 kuni 10 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi artikkel 211), 2 kuni 8 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi artikkel 212), 3 kuni 10 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi artikli 212 lõige 3)
CY	5 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi artikkel 300), kuni 3 aasta pikkune vangistus või rahaline karistus, mille suurus on kuni 5 125,80 eurot , või mõlemad
CZ	Kuni 2 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi § 209–212)
DK	Kuni 1 aasta ja 6 kuu pikkune vangistus (karistusseadustiku artiklid 279 ja 289A), 8 aasta pikkune vangistus raskendavate asjaolude korral
EE	Rahaline karistus või kuni 3 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku § 209), kuni 5 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku § 210)
FI	Rahaline karistus või 14 päeva kuni 2 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi 36. peatüki § 1, 29. peatüki § 1 ja 29. peatüki § 5), 4 kuu kuni 4 aasta pikkune vangistus raskendavate asjaolude korral
FR	Kuni 5 aasta pikkune vangistus ja kuni 375 000 euro suurune rahaline karistus (kriminaalkoodeksi artiklid 313-1 kuni 313-3), kuni 7 aasta pikkune vangistus ja kuni 750 000 euro suurune rahaline karistus raskendavate asjaolude korral
DE	Kuni 5 aasta pikkune vangistus või rahaline karistus (kriminaalkoodeksi § 263)
EL	10 päeva kuni 5 aasta pikkune vangistus, 3 kuu kuni 5 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi artikli 386 lõige 1), 2 kuni 5 aasta pikkune vangistus raskendavate asjaolude korral
HU	Kuni 2 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi § 318), kuni 5 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi § 314)
IE	Kuni 5 aasta pikkune vangistus (2001. aasta seaduse paragrahv 42)
IT	6 kuu kuni 3 aasta pikkune vangistus ja 51 kuni 1 032 euro suurune rahaline karistus (karistusseadustiku artikli 640 lõige 1), 1 kuni 6 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku artikkel 640a)
LV	Kuni 3 aasta pikkune vangistus või arest või üldkasulik töö või rahaline karistus, mille suurus on kuni kuuskümmend miinimumkuupalka (maksimaalselt 17 074,20 eurot) (kriminaalseaduse § 177)
LT	Üldkasulik töö või rahaline karistus või vabadust piirav meede või arest või kuni 3 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi artikkel 182) või kuni 8 aasta pikkune vangistus (raske kuriteo korral)
LU	1 kuu kuni 1 aasta pikkune vangistus või 500 kuni 30 000 euro suurune rahaline karistus (kriminaalkoodeksi artikkel 490), 1 kuu kuni 1 aasta pikkune vangistus või 500 kuni 10 000 euro suurune rahaline karistus (kriminaalkoodeksi artikkel 498)
MT	4 kuu kuni 1 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi artikli 298 lõige 1), kuni 18 kuu pikkune vangistus ja 2 329,37 kuni 34 940,60 euro suurune rahaline karistus (kriminaalkoodeksi artikkel 298C), 7 kuu kuni 2 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi artikkel 308), 1 kuni 6 kuu pikkune vangistus või rahaline karistus (kriminaalkoodeksi artikkel 309)
NL	Kuni 1 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku artikkel 328), kuni 2 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku artikkel 334), kuni 3 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku artikkel 360), kuni 4 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku artiklid 227 ja 326) või kuni 6 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku artiklid 225, 336 ja 359) või kuni 76 000 euro suurune rahaline karistus
PL	3 kuu kuni 5 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku artikkel 297)
PT	Kuni 3 aasta pikkune vangistus või rahaline karistus (kriminaalkoodeksi artikkel 217)
RO	6 kuu kuni 12 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku artikkel 215) (tavajuhtumid)
SI	3 kuu kuni 3 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku (KZ-1) artikkel 229), kuni 3 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku artikkel 211), kuni 5 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku artikkel 228), rahaline karistus või kuni 3 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku artikkel 231)
SK	Kuni 2 aasta pikkune vangistus (kriminaalkoodeksi § 221), 1 kuni 5 aasta pikkune vangistus (§ 222–225)

Liikmesriik	Karistused
ES	6 kuu kuni 3 aasta pikkune vangistus (kriminaalkodeksi artikkel 252)
SE	Kuni 2 aasta pikkune vangistus (karistusseadustiku 9. peatüki § 1)
UK	Väärteomenetluse korras süüdimõistmise korral kuni 12 kuu pikkune vangistus või rahaline karistus või mõlemad (2006. aasta pettusevastase seaduse 1. jagu); süüdistusakti alusel süüdimõistmise korral kuni 10 aasta pikkune vangistus või rahaline karistus või mõlemad

Sellised erinevused vähendavad liidu poliitika tõhusust tema finantshuvide kaitsmisel. See nähtub ka käesolevale ettepanekule lisatud mõjuhinnangust. Süütegude ühesugune määratlemine kõikides liikmesriikides aitaks vähendada nende erineva menetlemise ohtu, tagades süütegude ühtse tõlgenduse ja ühesugused süüdistuse esitamise nõuded. See aitaks ka tugevdada asjaomaste sätete tõkestavat toimet ja tagaks nende parema täitmise, samuti kahandaks see võimalike õigusrikkujate huvi liikuda ebaseadusliku tegevuse eesmärgil leebema jurisdiktsiooniga liikmesriikidesse.

Liidu finantshuvide võrdväärse kaitse kaudu suureneb liidu institutsioonide, organite ja asutuste usaldusväarsus ning on tagatud eelarve nõuetekohane täitmine. Seetõttu tuleks käesoleva ettepanekuga hõlmata mitte ainult pettus selle kitsas tähenduses, vaid ka muu pettusega seotud ebaseaduslik tegevus, mis kahjustab ELi eelarvet, sealhulgas korruptsioon, rahapesu ja riigihankemenetluse takistamine. Kõiki neid süüteoiliike ühendab asjaolu, et need toovad õigusrikkujale tulu ELi eelarve ja seega kõigi maksumaksjate arvel.

Veel üks põhjus uue õigusakti ettepaneku tegemiseks on vajadus võtta vastu konkreetsed meetmed, mille abil rakendada komisjoni pettustevastase võitluse strateegiat. Seetõttu esitab komisjon käesoleva direktiivi ettepaneku.

1.2 Õiguslik taust

Liidu finantshuvide kriminaalõigusliku kaitse esimesed sätted kehtestati 1995. aastal Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni ja selle protokollide kaudu (edaspidi üheskoos „finantshuvide kaitse konventsioon”)⁵. Finantshuvide kaitse konventsiooni ratifitseerisid peaaegu kõik liikmesriigid ja see jõustus peaaegu kõigi liikmesriikide suhtes⁶. Liidu kriminaalõiguse asjaomased meetmed hõlmavad nõukogu 24. veebruari 2005. aasta raamotsust 2005/212/JSK, mis käsitleb kuritegevusega seotud tulu, kuriteovahendite ja omandi konfiskeerimist,⁷ mille komisjon on soovitanud osalevate liikmesriikide jaoks asendada direktiiviga kriminaaltulu arestimise ja konfiskeerimise kohta Euroopa Liidus⁸.

Seda raamistikku on täiendatud liidu üldiste kriminaalõiguse meetmetega võitluseks seaduslikku majandustegevust eriti tugevalt kahjustava ebaseadusliku tegevusega, näiteks

⁵ Vt joonealune märkus nr 2.

⁶ Komisjoni teine aruanne Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni ja selle protokollide rakendamise kohta, 14.2.2008, KOM(2008)77 (lõplik), punkt 4.1. Vahepeal on konventsiooni ja selle protokolle ratifitseerinud veel mitu liikmesriiki. Konventsiooni ja selle protokolle ei ole seni ratifitseerinud vaid Tšehhi Vabariik, kes on siiski juba alustanud ratifitseerimiseks vajalikku põhiseaduslikku menetlust.

⁷ ELT L 68, 15.3.2005, lk 49.

⁸ COM(2012) 85 (final), 12.3.2012.

rahapesu⁹ ja korruptsiooniga¹⁰, ning ehkki kõnealused meetmed ei ole mõeldud konkreetselt liidu finantshuvide kaitseks, aitavad nad sellele siiski kaasa.

Mais 2011 esitas komisjon teatise Euroopa Liidu finantshuvide kaitse kohta kriminaalõiguse ja haldusjuurdluste abil¹¹ ning lisas sellele oma talituste töödokumendi¹². Nendes dokumentides tuuakse esile kuriteokooosseisude ja kriminaalkaristuste erinevused, mis on ELis välja kujunenud praeguse õigusraamistiku najal. Samuti märgitakse neis, et komisjon näeb olukorra parandamise ühe vahendina kriminaalõigust.

2011. aasta septembri teatises „ELi kriminaalpoliitika suunas”¹³ on esitatud ELi kriminaalõiguse sisulise ja struktuurilise üldraamistiku kavand ning ELi kriminaalõiguse valdkonna õigusloome üldpõhimõtted, nimelt vajadus tagada, et ELi kriminaalõigust ei läheks kaugemale sellest, mis on vajalik eesmärkide saavutamiseks ja mis on eesmärkidega proportsionaalne.

Järk-järgult on välja kujunenud haldusõigust reguleerivate õigusaktide kogu võitluseks liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu. Määruses (EÜ, Euratom) nr 2988/95¹⁴ on sätestatud eeskirjad liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastase võitluse kohta ning neid täiendavad valdkondlikud halduseeskirjad¹⁵. Lisaks eespool osutatud, konkreetselt liidu finantshuvide kaitseks mõeldud horisontaalsetele õigusaktidele sisaldavad paljud liidu haldusõiguse normid liidu rahalisi vahendeid mõjutava ebaseadusliku tegevusega seotud sätteid¹⁶.

2. HUVITATUD ISIKUTEGA KONSULTEERIMISE TULEMUSED JA MÕJU HINDAMINE

2.1 Konsulteerimine huvitatud isikutega

Komisjon on pidanud huvirühmadega sagedasi konsultatsioone. 25. oktoobril 2011 konsulteeris komisjon kriminaalõigusteadlastega ning 6. detsembril 2011 korraldas ta erikohtumise liikmesriikide valitsusametnikega. Kohtumisel osalesid ka Euroopa Parlamendi kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni esindajad. Liikmesriikide prokuratuuride seisukohti on kogutud küsimustike abil ning Eurojusti poolt 23. juunil ja 16. detsembril 2011 Haagis kokku kutsutud peaprokuröride foorumil toimunud arutelu raames. 25. jaanuaril 2012 korraldatud eksperdikohtumise raames kohtus komisjon ka Euroopa Maksumaksjate Liidu esindajatega.

⁹ Direktiiv 91/308/EMÜ, mis on hiljem tunnistatud kehtetuks ja asendatud 26. oktoobri 2005. aasta direktiiviga 2005/60/EÜ rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta (ELT L 309, 25.11.2005, lk 15).

¹⁰ Komisjoni 6. juuni 2011. aasta otsus ELi korruptsioonivastase võitluse aruandlusmehhanismi loomise kohta (K(2011)3673 (lõplik)).

¹¹ KOM(2011) 293 (lõplik), 26.5.2011.

¹² SEK(2011)621 (lõplik), 26.5.2011.

¹³ KOM(2011)573 (lõplik), 20.9.2011.

¹⁴ EÜT L 312, 23.12.1995, lk 1.

¹⁵ Nt põllumajanduse valdkonnas määrus (EÜ) nr 73/2009 põllumajandustootjate suhtes kohaldatavate otsetoetuskavade kohta (ELT L 30, 31.1.2009, lk 16).

¹⁶ Nendest saab ülevaate uuringus „Study on the legal framework for the protection of EU financial interest by criminal law”, RS 2011/07, 4. mai 2012, lk 22.

Eksperdid on toonud praeguses liidu finantshuvide kaitse õigusraamistikus esile olulisi puudusi. Eelkõige on puudusi täheldatud süüdistuse esitamise aegumistähtaegades. Teaduseksperdid rõhutasid, et kriminaalõigust tuleks kasutada ainult viimse abinõuna ning subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtet järgides. Kuna kriminaalõigus kätkeb väga karmi sotsiaalse kontrolli mehhanismi, mis mõjutab tugevalt kodanike põhivabadusi, tuleb seda kasutada viimase abinõuna ja rakendada sellisel viisil, et põhihuvide kaitse oleks tagatud kodanikuvabadusi austades ja kodanikele kasu tuues. Liikmesriikide eksperdid üldiselt toetasid komisjoni eesmärki säästa maksumaksjate raha ja kindlustada põhihuvide võrdväärne kaitse kogu Euroopas. Valdkonna töötajate seas oli laialdaselt levinud arusaam, et selgelt sõnastatud kriminaalõiguse normid, millega tagatakse kõigile võrdsed tingimused, on väga vajalikud, ning et neid õigusnorme tuleks täiendada menetluslike meetmetega, mis aitaksid kõrvaldada tuvastatud puudujääke. Viimati nimetatud eesmärki on kajastatud ka komisjoni tööprogrammis, milles on ette nähtud eraldi algatus liidu finantshuvide kaitseks mõeldud menetluslike meetmete võtmiseks 2013. aastal. Euroopa Maksumaksjate Liit väljendas tugevat toetust komisjoni kavatsusele kaitsta liidu finantshuve paremini kuritarvitamise eest, samuti kavatsusele kujundada liidu finantshuvide kaitseks välja kõikehõlmav ja hoiatava mõjuga kriminaalõiguse raamistik.

2.2 Mõju hindamine

Komisjon hindas alternatiivide mõju asjaomases poliitikavaldkonnas, võttes arvesse 2012. aasta veebruaris lõpule viidud välisuuringu¹⁷ tulemusi. Pärast mitmesuguste võimaluste kaalumist järeldati mõjuhinnaangus, et eelistatud lahendus on selline, mille abil saab eelkõige laiendada teatavate pettusega seotud süüteo liikide määratlust, kehtestada miinimumkaristused ja ühtlustada aegumisperioodi.

3. ETTEPANEKU ÕIGUSLIK KÜLG

3.1 Õiguslik alus

Ettepaneku õiguslik alus on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 325 lõige 4.

Artiklis 325 on sätestatud ELi pädevus näha ette vajalikud tõkestavalt toimivad meetmed liidu finantshuve kahjustavate kelmuste (edaspidi: „pettus”) ja muu ebaseadusliku tegevuse ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks. Artikli 325 lõikes 4 nähakse ette seadusandlik menetlus vajalike meetmete võtmiseks, pidades silmas tõhusa ja võrdväärse kaitse võimaldamist. Kõnealune säte kujutab endast ka õiguslikku alust liidu finantshuve kahjustavaid pettusi ja muud ebaseaduslikku tegevust käsitlevate õigusaktide vastuvõtmiseks pettuste ennetamise ja nende vastu võitlemise valdkonnas. Pettust tuleb selles kontekstis mõista laiemas tähenduses, mis hõlmab ka teatavaid pettusega seotud kuritegusid.

Liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastane võitlus on väga konkreetne poliitikavaldkond, nagu seda tõendab asjaomaste sätete paigutamine aluslepingu jaotise „Rahandussätted” all asuvasse eripeatükki „Pettuste vastane võitlus”. Lisaks sellele ei kasutata mujal aluslepingus terminit „tõkestav”. See näitab, kõnealuses erivaldkonnas on liidu käsutuses suur hulk vahendeid. Seda eripära tugevdatakse veelgi ELi toimimise lepingu

¹⁷ Erileping nr JUST/2011/EVAL/FW/1023/A4 seoses uuringuga „Study on the legal framework for the protection of EU financial interest by criminal law”.

jaotise „Rahandussätted” all asuva artikli 310 lõikega 6, milles rõhutatakse vajadust võidelda liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu („võitlevad [...] vastu”).

Artikli 325 eesmärk on kaitsta ainsat huvi, mis on kõnealuse prioriteetse poliitikavaldkonna keskmes, nimelt liidu vahendeid nende kogumise või kulutamise käigus.

- Liidu vahendite kaitse on liidu tasandi ühine huvi ja erineb üksikute liikmesriikide finantshuvidest. Seetõttu antakse liidule aluslepinguga volitused võtta vastu meetmeid, mis „toimivad tõkestavalt” ning tagavad „tõhusa” (artikli 325 lõige 1) ja „võrdväärse” kaitse (artikli 325 lõige 4)¹⁸. Tõkestav, tõhus ja võrdväärne kaitse sisaldab oma olemuselt ja ka ajaloolistel põhjustel (vt 1995. aasta finantshuvide kaitse konventsioon) kriminaalõiguse mõõdet. Kriminaalõigusega kaasneb ennetav mõju – kriminaalkaristuste oht ja nende mõju võimalike õigusrikkujate mainele võib olla tõhus vahend, et võtta viimastelt soov ebaseaduslikku tegu üldse toime panna. Seetõttu sisaldab artikkel 325 volitust näha liidu finantshuvide kaitse kontekstis ette kriminaalõiguse sätteid mis tahes ebaseadusliku tegevuse vastu; Euroopa Ühenduse asutamislepingu samaväärses sättes, artikli 280 lõikes 4 sellist volitust ei sisaldanud.
- Liidu finantshuvid ei ole aluslepingus määratletud, aga kõnealune termin on selgelt laiemas tähendusega kui „eelarve”, mida on kasutatud mujal aluslepingus (nt artikli 310 lõike 1 teises lõigus), ning hõlmab kõiki vahendeid, mida haldab liit või mida hallatakse liidu nimel¹⁹.

Käesoleva ettepanekuga asendatakse ettepanek, milles käsitletakse direktiivi ühenduse finantshuvide kaitse kohta kriminaalõiguse kaudu²⁰.

3.2 Subsidiaarsus, proportsionaalsus ja põhiõiguste austamine

Liidu tasandi meedet peetakse vajalikuks järgmistel põhjustel.

Liidu finantshuvid on seotud vara ja kohustustega, mida haldab liit või mida hallatakse liidu nimel. Seega on liidu finantshuvid oma olemuselt ja juba nende tekkimisel liidu tasandi huvid. Need on koguni „liidukesksemad” kui valdkonnad, milles tuleb liikmesriikide õigusaktid liidu omadega vastavusse viia. Neid võib sisu ja vormi poolest pigem võrrelda liidu institutsioonide, organite ja asutuste kaitset, näiteks nende füüsilist kaitset või infoturvet käsitlevate eeskirjadega. Seetõttu ei saa liidu finantshuvide kaitsega tegeleda liikmesriigid üksi. Ka Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 310 lõikes 6 ja artikli 325 lõigetes 1 ja 4 eeldatakse, et liidu finantshuvide kaitsmiseks ebaseadusliku tegevuse eest ja sel eesmärgil võrdväärsete ja tõkestavate meetmete võtmiseks on tarvis võtta õiguslikke meetmeid liidu tasandil. Lisaks sellele vastutab nõukogu määruse (EÜ, Euratom) nr 1605/2002 artikli 48 kohaselt liidu eelarve täitmise eest nii tulude kui ka kulude osas täielikult Euroopa Komisjon.

Liidul on kõige paremad võimalused kaitsta oma finantshuve, võttes arvesse kõnealuses valdkonnas kohaldatavaid ELi erieeskirju. Erieeskirjad hõlmavad finantsmääruses sisalduvaid eelarve-eeskirju, finantshuvide haldusõiguslikku kaitset käsitlevaid üldeeskirju ja

¹⁸ Sealsamas.

¹⁹ Vt võrdluseks ka määruse (EÜ, Euratom) nr 2988/95 artikli 1 lõikes 2 esitatud määratlus.

²⁰ KOM(2001)272 (lõplik), 23.5.2001, nagu seda on muudetud dokumendiga KOM(2002)577 (lõplik), 16.10.2002.

valdkondlikke eeskirju, mis käsitlevad finantshuvide kaitset võimalikes mõjutatud poliitikavaldkondades. Lisaks on liidul võimalik oma finantshuvide kaitseks kehtestatavaid *kriminaalõiguse* sätteid ühtlustada. ELi õigusaktide suhtes kehtivale üldisele subsidiaarsuse nõudele tuleb kriminaalõiguse puhul eriti suurt tähelepanu pöörata. See tähendab, et EL võib õigusakte vastu võtta ainult juhul, kui eesmärki ei saa riiklike, piirkondlike või kohalike meetmete abil tõhusamalt täita ning kui kavandatud meetme ulatuse või mõju tõttu saab eesmärki paremini saavutada liidu tasandil. Ainult liit saab anda kõigis liikmesriikides kehtivaid siduvaid ühtlustamisakte ja kujundada seega välja õigusraamistikku, mis aitaks kõrvaldada praegused puudused, sealhulgas eelkõige võrdväärse kaitse puudumise, mis on vastuolus Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 325 lõikes 4 sätestatud aluslepingu eesmärkidega.

Käesoleva ettepanekuga piiratakse järgmiseid Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sisalduvaid õigusi ja põhimõtteid: õigus vabadusele ja perekonnaelule (süüdimõistatud õigusrikkujate võimaliku vangistamise korral), õigus teha tööd ja ettevõtlusvabadus (süüdimõistatud õigusrikkujate võimaliku diskvalifitseerimise korral), õigus omandile (õigusrikkumisi toime pannud ettevõtete võimaliku sulgemise korral), rahatrahvid süüdimõistmise korral ja konfiskeerimine, süütegude seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõte (sest esitatakse uued süüteokoosseisud) ning mitmekordse kohtumõistmise keeld (koosmõju tõttu haldusmenetluste raames määratavate karistustega). Sellised piirangud on õigustatud, sest need teenivad liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvaid eesmarke (vt harta artikli 52 lõige 1) ja need on eelkõige vajalikud liidu finantshuvide kaitseks võetavate tõhusate ja tõkestavate meetmete kehtestamiseks. Võttes arvesse, et eeskirjade eiramiste ja pettuste arv ei ole vähenenud ning finantshuvide kaitse konventsiooniga praegu ettenähtud meetmed ei ole tõhusad, on pettuse ja sellega seotud ebaseadusliku tegevuse ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks tarvis võtta kriminaalõiguslikke meetmeid. Nende meetmete puhul tagatakse hoolega, et need ei läheks eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale ja oleksid seega proportsionaalsed.

3.3 Vahendi valik

Kuna eesmärk on näha liidu finantshuvide kaitse valdkonnas ette ühtsed kriminaalõiguse sätted ning võimaldada liikmesriikidele teatav paindlikkus kehtestada nendest rangemaid sätteid, peetakse asjakohaseks õigusvahendiks direktiivi.

3.4 Erisätted

Artikkel 1: Reguleerimisese. Selles artiklis sätestatakse ettepaneku eesmärk ja reguleerimisala ning märgitakse eelkõige, et ettepanekut kohaldatakse ainult liidu finantshuvide kaitseks.

Artikkel 2: Liidu finantshuvide mõiste. Selles artiklis esitatakse liidu finantshuvide määratlus, mis kehtib kogu õigusaktis. Euroopa Kohus on kinnitanud, et on olemas otsene seos ühelt poolt kohaldatavat liidu õigust järgides käibemaksutulude kogumise ja teiselt poolt vastavate käibemaksupõhiste omavahendite liidu eelarve käsutusse andmise vahel, kuna iga lünk esimesena nimetatud tulude kogumises leiab potentsiaalselt kajastamist teisena nimetatud vahendite vähenemises²¹. Seetõttu tuleb käibemaksupettusi käsitada ELi finantshuve kahjustavate pettustena ja need tuleb hõlmata käesoleva direktiivi ettepanekuga.

²¹ 15. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-539/09: komisjon vs. Saksamaa (ELT C 25, 2012, lk 5).

Artikkel 3: Liidu finantshuve kahjustav pettus. Selles artiklis määratletakse pettus, mida liikmesriigid peavad oma õiguses käsitama kuriteona.

Artikkel 4: Pettusega seotud kuriteod, mis kahjustavad liidu finantshuve. Selles artiklis käsitletakse ebaseaduslikku tegevust pettuse ennetamise ja pettuse vastu võitlemise kontekstis.

Artiklis nähakse ette, et liikmesriigid peavad käsitama oma õiguses kuriteona pakkujate ebaausat käitumist riigihankemenetlustes. Artikkel hõlmab pettusele sarnanevat käitumist, mille raames antakse toetuse andmise menetluse käigus menetluse korraldanud asutusele tõest teavet, mis põhineb avalik-õiguslikelt asutustelt ebaseaduslikul teel saadud teabel. Selline säte on paljudes liikmesriikides juba olemas, aga karistuste määrad on väga erinevad (alates ühepäevasest vangistusest ühes liikmesriigis ja lõpetades vähemalt kolmeaastase vangistusega teises liikmesriigis)²². Hinnangute kohaselt toob piisavalt tõhusa õigusliku reguleerimise puudumine selles valdkonnas liidu eelarvele aastas kahju 40 miljonit eurot²³. Hankemenetluse manipuleerimise vastu on juba võetud täitemeetmeid ja kehtestatud karistusi liidu ja liikmesriikide tasandil ning need ei kuulu käesoleva direktiivi reguleerimisalasse.

Artiklis 4 esitatakse ka korruptsiooni määratlus, mis põhineb suures osas finantshuvide kaitse konventsioonis ja selle protokollides esitatud määratlusel; liikmesriigid peavad korruptsiooni käsitama oma õiguses kuriteona. Riiklikud õigusaktid, millega rakendatakse 1995. aasta Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsiooni ja selle protokolle, ning asjaomane kohtupraktika näitavad, et konventsioonis sisalduvaid aktiivse ja passiivse korruptsiooni mõisteid tuleb edasi arendada. Erinevalt finantshuvide kaitse konventsioonist ei pea korruptiivne käitumine käesoleva artikli reguleerimisalasse kuulumiseks hõlmama ametikohustuste rikkumist. Korruptsiooni kohta on tarvis eraldi sätet, sest tegemist on liidu finantshuvide valdkonda eriti tugevalt mõjutava probleemiga. Artiklis 4 määratletakse ka omastamine kui ametiisikute selline käitumine, mis ei hõlma pettust selle kitsamas tähenduses, vaid vara ja vahendite kasutamist nende eesmärgi vastaselt, kahjustades seega tahtlikult liidu finantshuve. Artiklis osutatakse ka rahapesuvastasele õigusaktile seoses sellise kriminaaltulu pesemisega, mis on saadud direktiivis kuritegudena käsitatavate tegude tulemusel, ja seega peavad liikmesriigid määratlema sellist rahapesu oma õiguses kuriteona. Niimoodi tagatakse, et kõigi liidu finantshuvide vastaste kuritegude suhtes kohaldatakse samasuguseid karistusi.

Artiklis esitatakse ametiisiku määratlus, mis ei hõlma mitte ainult isikut, kellel on ametikoht õigus-, haldus- või kohtuvaldkonnas või kes täidab avaliku teenindamise ülesannet liidu jaoks või liikmesriigis, vaid ka isikut, kes täidab samasugust ülesannet kolmandas riigis. Liidu finantshuve tuleb aktiivse ja passiivse korruptsiooni või vahendite omastamise vastu kaitsta ka juhul, kui selliseid kuritegusid panevad toime kolmandates riikides asuvad isikud, kes haldavad liidu vahendeid.

Artikkel 5: Süüteo toimepanemisele kihutamise ja kaasaaitamise ning süüteo katse. Seda artiklit kohaldatakse kõigi eespool nimetatud süütegude suhtes ning sellega kohustatakse liikmesriike käsitama oma õiguses kuriteona ka selliste tegude ettevalmistamist ja nende

²² Uuring „Study on the legal framework for the protection of EU financial interest by criminal law”, RS 2011/07, 4. mai 2012, lk 74.

²³ Sealsamas, lk 150.

toimepanemises osalemist. Kriminaalvastutus süüteokatse eest on enamiku süütegude puhul välistatud, sest asjaomased süütegude üldkoosseisud juba hõlmavad süüteokatse elemente.

Artikkel 6: Juriidiliste isikute vastutus. Seda artiklit kohaldatakse kõigi eespool nimetatud süütegude suhtes ning sellega kohustatakse liikmesriike tagama juriidiliste isikute vastutuselevõtmine, ent välistama, et seda kohaldatakse füüsiliste isikute vastutuselevõtmise asemel.

Artikkel 7: Füüsilistele isikutele ettenähtud karistused. Seda artiklit kohaldatakse kõigi eespool nimetatud süütegude suhtes ja sellega kohustatakse liikmesriike rakendama tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi, mis on kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga, ning nägema füüsiliste isikute jaoks ette vähemalt teatavad kriminaalkaristused. Ettenähtud karistused on proportsionaalsed süütegude raskusastmega ja vastavad karistustele, mis on praegu ette nähtud enamikus liikmesriikides. Lisaks selgitatakse artiklis 7 direktiivi ja muudel põhjustel määratavate distsiplinaarkaristuste vahelisi teatavaid aspekte.

Artikkel 8: Vangistuse miinimummäärad. Artiklit kohaldatakse kõigi eespool nimetatud süütegude suhtes ja selles nähakse eriti raskete süütegude puhul ette vangistuse miinimumkestus, mis põhineb iga süüteo jaoks sätestatud miinimummääral. Miinimumkaristuste kehtestamisega tagatakse kogu liidus järjepidevus karistuste kohaldamises konkreetsete kuriteoliikide puhul ning selle tulemusel on liidu finantshuvid kõikides liikmesriikides tõhusalt ja võrdväärselt kaitstud. Majanduskuritegevus, sealhulgas pettus, on üldiselt valdkond, kus kriminaalkaristustel võib olla eriti suur tõkestav toime, sest võimalikud õigusrikkujad kaaluvad eeldatavasti võimalikke riske, enne kui nad otsustavad selliseid kuritegusid toime panna. Seega peetakse miinimumkaristuste kehtestamist vajalikuks tõkestava toime tõhusaks tagamiseks kogu Euroopas. Kuue kuu pikkune miinimumkaristus on proportsionaalne süütegude raskusastmega ja selle kehtestamisega tagatakse, et Euroopa vahistamismäärust käsitleva raamotsuse²⁴ artiklis 2 loetletud süütegude eest saab teha ja täitmisele pöörata Euroopa vahistamismääruse, mis aitab omakorda muuta kohtu- ja õiguskaitseasutuste vahelise koostöö võimalikult tõhusaks.

Artikkel 9: Juriidilistele isikutele ettenähtud miinimumkaristused. See artikkel sarnaneb artikliga 7 ja selles on sätestatud juriidilistele isikutele määratavad karistused.

Artikkel 10: Vara arestimine ja konfiskeerimine. Seda artiklit kohaldatakse kõigi eespool nimetatud süütegude suhtes ja selles nõutakse kõnealuste süütegude toimepanemisest saadud tulu ja kuriteovahendite arestimiseks või konfiskeerimiseks vajalike vahendite olemasolu.

Artikkel 11: Kohtualluvus. See artikkel põhineb territoriaalsuspõhimõttel ja isikupõhimõttel. Seda kohaldatakse kõigi eespool nimetatud süütegude suhtes ja selles nõutakse kohtuasutuste sellise pädevuse tagamist, mis võimaldaks neil algselt uurimisi, esitada süüdistusi ja teha otsuseid liidu finantshuvidega seotud kohtuasjades. Arvestades asjaolu, et käesolev direktiiv ei võimalda esitada pettusejuhtumite korral süüdistust neis piirkondades, mis ei kuulu liikmesriikide kohtualluvusse, on liikmesriikidel ja komisjonil kavas jagada teavet väljaspool liidu territooriumi kolmandate riikide kodanike poolt toime pandud pettuste kohta asjaomaste kolmandate riikidega ning aidata nende riikide pädevatel asutustel õigusrikkujad vastutusele võtta.

²⁴ EÜT L 190, 18.7.2002, lk 1.

Artikkel 12: Liidu finantshuve kahjustavate süütegude aegumine. Seda artiklit kohaldatakse kõigi eespool nimetatud süütegude suhtes ning selles nähakse ette aegumise miinimumtähtajad ja sätestatakse ka karistuste täideviimise miinimumtähtajad lõpliku süüdimõistva otsuse tegemise järel.

Artikkel 13: Sissenõudmine. Artiklis selgitatakse, et käesolev direktiiv ei mõjuta liikmesriikide kohustust tagada direktiiviga hõlmatud süütegude tagajärjel valesti makstud summade sissenõudmine olenemata artiklis 12 sätestatud aegumistähtaegadest.

Artikkel 14: Seos liidu muude kohaldatavate õigusaktidega. Selles artiklis selgitatakse seost haldus- ja kriminaalõiguslike karistuste määramise vahel.

Artikkel 15: Liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni (Euroopa Pettustevastase Ameti) koostöö. See artikkel kattub suures osas finantshuvide kaitse konventsiooni teises protokollis sisalduva sättega liikmesriikide ja komisjoni koostöö kohta. Sätte lisamine käesolevasse direktiivi on vajalik, sest konventsioon ja selle protokollid tunnistatakse artikliga 16 kehtetuks.

Artikkel 16: Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kriminaalõiguslike konventsioonide kehtetuks tunnistamine. Selle artikliga tunnistatakse kehtetuks 1995. aasta finantshuvide kaitse konventsioon ja selle protokollid.

4. MÕJU EELARVELE

Ettepanek ei mõjuta otseselt liidu eelarvet. Selle eesmärk on aga hoida ära liidu finantshuve kahjustavast ebaseaduslikust tegevusest tekkivat kahju, suurendades tõkestavat mõju ja muutes liikmesriikide kriminaalõigusasutuste täitetegevuse tõhusamaks; samuti on ettepaneku eesmärk hõlbustada vahendite sissenõudmist juhul, kui liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse tulemusel on kahju juba tekkinud.

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,

milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 325 lõiget 4,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

pärast õigusakti eelnõu esitamist riikide parlamentidele,

võttes arvesse Euroopa Kontrollikoja arvamust²⁵,

toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt

ning arvestades järgmist:

- (1) Liidu finantshuvide kaitse ei hõlma ainult eelarveassigneeringute haldamist, vaid ka võitlust mis tahes meetmete vastu, mis kahjustavad või ähvardavad kahjustada liidu vara või sellist liikmesriikide vara, mille eesmärk on toetada või stabiliseerida liikmesriikide majanduse või rahanduse neid aspekte, mis on liidu poliitika seisukohast olulised.
- (2) Liidu finantshuvide tõhusaks, proportsionaalseks ja hoiatavat laadi kaitseks tuleks liikmesriikides jätkata kõnealuses valdkonnas toimepandavate pettusega seotud raskemate süütegude suhtes lisaks haldus- ja tsiviilõiguse kohaldamisele ka kriminaalõiguse kohaldamist, ent seejuures tuleks vältida vastuolude tekkimist nii ühe õigusvaldkonna raames kui ka eri õigusvaldkondade vahel.
- (3) Liidu finantshuvide kaitse eeldab pettuse ühtset määratlemist nii ELi eelarve tulude kui ka kulude poolt kahjustava pettusena.
- (4) Käibemaksu laekumist kahjustav pettus vähendab liikmesriikide maksutulu ja häirib seega ühtse protsendimäära kohaldamist liikmesriikide käibemaksu arvestusbaasi suhtes. Euroopa Kohus on kinnitanud, et on olemas otsene seos kohaldatavat liidu õigust järgides käibemaksutulude kogumise ja vastavate käibemaksupõhiste omavahendite liidu eelarve käsutusse andmise vahel, kuna iga lünk esimesena nimetatud tulude kogumises leiab potentsiaalselt kajastamist teisena nimetatud

²⁵

ELT C [...], [...], lk [...].

vahendite vähenemises²⁶. Seetõttu hõlmatakse direktiiviga liikmesriikide käibemaksulaekumistest saadav tulu.

- (5) Käibemaksupõhiste omavahendite õigusevastasest vähendamisest ELi finantshuvidele tuleneva märkimisväärse negatiivse mõju arvestamisel ja käesolevas direktiivis sätestatud künniste kohaldamisel järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet, võttes arvesse nimetatud omavahendite arvestamise eripära ja metodoloogiat ning liikmesriikide diferentseeritud kohtlemist.
- (6) Liidu finantshuve võib kahjustada olukord, kus pakkujad esitavad hankijatele või toetusi andvatele asutustele teavet, mis põhineb menetluse korraldanud asutuselt ebaseaduslikul teel kas otse või kaudselt saadud teabel, eesmärgiga kõrvale hoida riigihanke- või toetuse andmise menetluse eeskirjadest või neid moonutada. Selline käitumine sarnaneb suuresti pettusega, aga ei pruugi tähendada, et pakkuja paneb toime pettuse selle otseses mõttes, kuna tema pakkumus võib vastata kõigile nõuetele. Pakkujad rikuvad oma manipulatsioonidega liidu konkurentsieeskirju ja riikide samalaadseid õigusnorme; sellise käitumise suhtes tuleks kehtestada kogu liidus ühtsed täitemeetmed ja karistused ning see tuleks jätta käesoleva direktiivi reguleerimisalast välja.
- (7) Käesolevas direktiivis osutatud kuritegude kaudu saadud kriminaaltulu pesemise suhtes saab täies ulatuses kohaldada rahapesu käsitlevaid liidu õigusakte. Kõnealustele õigusaktidele viitamisega peaks olema tagatud, et käesoleva direktiiviga kehtestatud karistusi kohaldatakse kõikide liidu finantshuve kahjustavate kuritegude suhtes.
- (8) Korruptsioon kujutab endast liidu finantshuvidele eriti suurt ohtu ning seda võib paljudel juhtudel seostada pettusega. Seetõttu on eriti vajalik, et kõnealuses valdkonnas toime pandud süütegusid käsitataks kuriteona. Tuleb tagada, et asjaomased süüteod määratletaks kuriteona olenemata sellest, kas need hõlmavad ametikohustuste rikkumist või mitte. Passiivse korruptsiooni ja omastamise puhul on tarvis lisada ametiisiku mõiste, millega hõlmatakse kõik asjaomased isikud, kes on ametisse nimetatud, valitud või kes töötavad lepingu alusel ning kellele on eraldatud ametniku ametikoht, samuti isikud, kelle ülesanne on osutada kodanikele või üldsuse huvides teenuseid valitsuse või muude avalik-õiguslike organite nimel, aga kellele ei ole eraldatud ametniku ametikohta, näiteks ELi vahendite haldamisega tegelevad töövõtjad.
- (9) Liidu finantshuve võib kahjustada ametiisikute teatav käitumine, mille eesmärk on omastada vara ja vahendeid nende eesmärgi vastaselt ja kahjustada seega tahtlikult liidu finantshuve. Seetõttu on tarvis kõnealust käitumist hõlmavad süüteod täpselt määratleda.
- (10) Mõned liidu finantshuvide vastased süüteod on sageli tihedalt seotud aluslepingu artikli 83 lõikes 1 ja kõnealusel artiklil põhinevates liidu õigusaktides käsitletavate süütegudega. Seetõttu tuleb direktiivi sõnastuses tagada järjepidevus kõnealuste muude õigusaktidega.

²⁶

Kohtuasi C-539/09 (ELT C 25, 28.1.2012, lk 5).

- (11) Niivõrd kui liidu finantshuve võib kahjustada või ohustada ka juriidiliste isikute käitumine, peab olema võimalik võtta nad vastutusele nende nimel toimepandud kuritegude eest, nagu need on määratletud käesolevas direktiivis.
- (12) Selleks et tagada kogu liidus liidu finantshuvide võrdväärne kaitse tõkestavalt toimivate meetmete kaudu, peaksid liikmesriigid nägema ette teatavad miinimumkaristused, mida rakendatakse käesolevas direktiivis määratletud süütegude suhtes. Karistuste määrad peaksid olema proportsionaalsed süütegude raskusastmega ning kasutusele tuleks võtta rahasummana väljendatud künnis, millest väiksema karistusega hõlmatud süütegusid ei käsitataks kuritegudena.
- (13) Käesolev direktiiv ei mõjuta distsiplinaarmedetete tõhusat ja nõuetekohast kohaldamist. Karistusi, mida ei saa võrdsustada kriminaalkaristustega, võib võtta kooskõlas siseriiklike õigusaktidega arvesse konkreetsetel juhtudel, kui isikule esitatakse süüdistus mõnes käesolevas direktiivis määratletud süüteos; muude karistuste puhul tuleb täielikult rakendada *ne bis in idem* põhimõtet. Direktiivis ei määratleta kuriteona käitumist, mille eest ei ole ette nähtud distsiplinaarkaristust või muid meetmeid, mida kohaldatakse harilikult ametikohustuste rikkumise suhtes ja mida on võimalik kohaldada asjaomaste isikute suhtes.
- (14) Füüsilistele isikutele tuleks raskemate juhtumite puhul karistusena ette näha vangistus. Neid raskemaid juhtumeid määratledes tuleks viidata teatavale rahas väljendatud üldisele miinimumkahjule, mida on kuritegeliku käitumisega tekitatud liidu ja võimalik, et veel mõnele muule eelarvele. Tarvis on kindlaks määrata vangistuse miinimum- ja maksimummäärad, et liidu finantshuvide võrdväärne kaitse kogu Euroopas. Kuue kuu pikkuse miinimumkaristuse kehtestamisega tagatakse, et Euroopa vahistamismäärust käsitleva raamotsuse artiklis 2 loetletud süütegude eest saab teha ja täitmisele pöörata Euroopa vahistamismääruse, mis aitab omakorda muuta kohtu- ja õiguskaitseasutuste vahelise koostöö võimalikult tõhusaks. Samuti on kõnealustel karistustel kogu Euroopas tugev tõkestav toime võimalike õigusrikkujate jaoks. Karistuste määrad peaksid olema kõrgemad juhul, kui kuritegu on pandud toime kuritegeliku ühenduse raames nõukogu raamotsuse 2008/841/JSK²⁷ tähenduses.
- (15) Arvestades eelkõige seda, kui liikuvad on õigusrikkujad ja liidu finantshuve kahjustavast ebaseaduslikust tegevusest saadav tulu ning kui keerulised on sellega seotud piiriülesed uurimised, peaksid kõik liikmesriigid määrama kindlaks oma kohtute pädevuse ja sätestama aegumistähtaegu käsitlevad eeskirjad, millele nad saaksid tugineda kõnealuse tegevuse vastases võitluses.
- (16) Liidu õiguse ühtlustamiseks ning selle tagamiseks, et kedagi ei karistataks sama teo eest kaks korda, on tarvis selgitada seost käesolevas direktiivis sätestatud karistuste ja liidu muudes õigusaktides sätestatud asjaomaste haldusmeetmete vahel. Direktiiviga ei tohiks piirata liidu õigusaktides sätestatud konkreetsete haldusmeetmete, karistuste ja trahvide kohaldamist.
- (17) Ilma et see piiraks liidu õigusaktides sätestatud muude kohustuste täitmist, on tarvis lisada asjakohane säte liikmesriikide ja komisjoni vahelise koostöö, sealhulgas

²⁷

ELT L 300, 11.11.2008, lk 42.

teabevahetuse kohta, et tagada tõhusate meetmete võtmine käesolevas direktiivis määratletud liidu finantshuve kahjustavate kuritegude vastu.

- (18) 26. juuli 1995. aasta Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon²⁸ ning selle 27. septembri²⁹ ja 29. novembri 1996. aasta³⁰ protokollid tuleks kehtetuks tunnistada ja käesoleva direktiiviga asendada.
- (19) Käesoleva direktiivi nõuetekohane rakendamine liikmesriikides hõlmab isikuandmete töötlemist pädevate riigiasutuste poolt ning isikuandmete vahetamist ühelt poolt liikmesriikide ja teiselt poolt liidu pädevate asutuste vahel. Isikuandmete töötlemist riiklikul tasandil ja nende vahetamist pädevate riigiasutuste vahel tuleks reguleerida riiklike õigusaktidega, milles võetakse arvesse Euroopa Nõukogu 28. jaanuari 1981. aasta konventsiooni üksikisikute kaitse kohta isikuandmete automaattöötlusel ja selle lisaprotokoll (Euroopa Nõukogu Euroopa lepingute seeria nr 181). Isikuandmete vahetamine liikmesriikide vahel peaks toimuma vastavalt nõukogu raamotsusele 2008/977/JSK³¹. Isikuandmete töötlemine liidu institutsioonides, organites ja asutustes peaks toimuma kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määrusega (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja asutustes ning selliste andmete vaba liikumise kohta³² ja kohtulike uurimiste konfidentsiaalsust käsitlevate kohaldatavate eeskirjadega.
- (20) Kuna kriminaalkaristused on kavandatud avaldama tõkestavat mõju, tuleb nende kehtestamisel olla põhiõiguste küsimuses eriti ettevaatlik. Käesolevas direktiivis austatakse Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhiõigusi ja põhimõtteid, eelkõige õigust vabadusele ja turvalisusele, õigust isikuandmete kaitsele, kutsevabadust ja õigust teha tööd, ettevõtlusvabadust, õigust omandile, õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, süütuse presumptsiooni ja kaitseõigust, kuritegude ja karistuste seaduslikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtet ning mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keeldu. Käesoleva direktiivi eesmärk on tagada nimetatud õiguste ja põhimõtete täielik austamine ja sellest tuleb lähtuda ka käesoleva direktiivi rakendamisel.
- (21) Käesoleva direktiivi kohaldamine ei piira aluslepingus, Euroopa Liidu privileege ja immunitete käsitlevas protokollis, Euroopa Kohtu põhikirjas ja nende rakendussätetes sisalduvate, immunitetide tühistamist käsitlevate sätete ega liikmesriikide õigusaktides sisalduvate sarnaste sätete kohaldamist.
- (22) Käesoleva direktiiviga ei piirata liikmesriikide kriminaalõiguse üldeeskirjade ja üldpõhimõtete kohaldamist [karistuste määramisel ja täideviimisel vastavalt iga üksikjuhtumi konkreetsetele asjaoludele](#).
- (23) Kuna liikmesriigid ei suuda käesoleva direktiivi eesmärki piisavalt saavutada ning see on oma ulatuse ja mõju tõttu paremini saavutatav liidu tasandil, võib liit vastu võtta meetmeid kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse

²⁸ EÜT C 316, 27.11.1995, lk 48.

²⁹ EÜT C 313, 23.10.1996, lk 1.

³⁰ EÜT C 151, 20.5.1997, lk 1.

³¹ ELT L 350, 30.12.2008, lk 60.

³² EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1.

põhimõttega. Kõnealuses artiklis sätestatud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei lähe käesolev direktiiv nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA DIREKTIIVI:

I jaotis. Reguleerimise ja mõiste

Artikkel 1 *Reguleerimise*

Direktiiviga kehtestatakse kuritegude määratlemise ja karistuste kindlaksmääramise kaudu vajalikud meetmed võitluseks liidu finantshuve kahjustava pettuse ja muu ebaseadusliku tegevuse vastu.

Artikkel 2 *Liidu finantshuvide mõiste*

Käesolevas direktiivis on „liidu finantshuvid” kõik tulud ja kulud, mis on hõlmatud:

- (a) liidu eelarvega;
- (b) aluslepingute alusel asutatud institutsioonide, organite ja asutuste eelarvetega või nende hallatavate ja kontrollitavate eelarvetega.

II jaotis. Liidu finantshuve kahjustava pettuse ennetamise ja selle vastase võitluse valdkonna kuriteod

Artikkel 3 *Liidu finantshuve kahjustav pettus*

Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada järgmiste tahtlike tegude karistatavus kuriteona:

- (a) kulude puhul tegevus või tegevusetus, mis on seotud:
 - (i) eksitavate, ebaõigete või mittetäielike aruannete või dokumentide kasutamise või esitamisega, mille tagajärjel omastatakse või peetakse õigusvastaselt kinni liidu eelarve või liidu poolt või tema nimel hallatavate eelarvete vahendeid,
 - (ii) teatava kohustusliku teabe varjamisega, millel on samasugused tagajärjed, või
 - (iii) kohustuste või kulude väärkasutusega ehk nende kasutamisega muuks kui ettenähtud otstarbeks;
- (b) tulude puhul tegevus või tegevusetus, mis on seotud:

- (i) eksitavate, ebaõigete või mittetäielike aruannete või dokumentide kasutamise või esitamisega, mille tagajärjel vähendatakse õigusvastaselt liidu eelarve või liidu poolt või tema nimel hallatavate eelarvete vahendeid,
- (ii) teatava kohustusliku teabe varjamisega, millel on samasugused tagajärjed, või
- (iii) õiguspäraselt saadud kasu väärkasutusega, millel on samasugused tagajärjed.

Artikkel 4

Pettusega seotud kuriteod, mis kahjustavad liidu finantshuve

1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada liidu finantshuve hõlmava riigihanke- või toetuse andmise menetluse raames hankijatele või toetusi andvatele üksustele või asutustele kandidaatide või pakkujate poolt või nende isikute poolt, kes valmistavad ette selliste osalejate pakkumusi või toetuse taotlusi või kes vastutavad nende ettevalmistamise eest, teabe esitamise või esitamata jätmise karistatavus kuriteona, kui see toimub tahtlikult ja eesmärgiga hoida kõrvale kõlblikkus-, menetlusest kõrvalejätmise, kvalifitseerimise või pakkumuste hindamise kriteeriumidest või neid moonutada.
2. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2005/60/EÜ³³ artikli 1 lõikes 2 määratletud rahapesu karistatavus kuriteona, kui see hõlmab käesolevas direktiivis käsitletavate kuritegude tulemusel saadud vara.
3. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada järgmiste tahtlike tegude karistatavus kuriteona:
 - (a) ametiisiku tegu, millega ametiisik otseselt või vahendaja kaudu taotleb või saab mis tahes liiki soodustusi endale või kolmandale isikule või võtab vastu lubaduse sellise soodustuse saamise kohta selle eest, et ta sooritaks või jätkaks sooritamata oma ametiülesandeks oleva või ametiülesande täitmisega seotud toimingu viisil, mis kahjustab või tõenäoliselt kahjustaks liidu finantshuve (passiivne korruptsioon);
 - (b) tegu, millega lubatakse või antakse otseselt või vahendaja kaudu ametiisikule endale või kolmandale isikule mis tahes liiki soodustus selle eest, et ta sooritaks või jätkaks sooritamata oma ametiülesandeks oleva või ametiülesande täitmisega seotud toimingu viisil, mis kahjustab või tõenäoliselt kahjustaks liidu finantshuve (aktiivne korruptsioon).
4. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada ametiisiku sellise teo karistatavus kuriteona, mille raames ta tahtlikult eraldab või maksab välja vahendeid või omastab või kasutab vara kavandatud eesmärgi vastaselt, kavatsusega kahjustada liidu finantshuve (omastamine).
5. Käesolevas artiklis on „ametiisik“:

³³

ELT L 309, 25.11.2005, lk 15.

- (a) isik, kes täidab avaliku teenistuse ülesandeid liidu jaoks või liikmesriigis või kolmandas riigis ning kellel on ametikoht õigus-, haldus- või kohtuvaldkonnas;
- (b) muu isik, kes täidab avaliku teenistuse ülesandeid liidu jaoks või liikmesriigis või kolmandas riigis ja kellel selline ametikoht puudub, ent kes osaleb liidu vahendite haldamises või liidu finantshuve mõjutavate otsuste tegemises.

III jaotis. Liidu finantshuve kahjustava pettuse ennetamise ja selle vastase võitluse valdkonna kuritegusid käsitlevad üldsätted

Artikkel 5

Süüteo toimepanemisele kihutamise ja kaasaaitamine ning süüteokatse

1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada II jaotises osutatud süütegude toimepanemisele kihutamise ja kaasaaitamise karistatavus kuriteona.
2. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada artiklis 3 või artikli 4 lõikes 4 osutatud süütegude toimepanemise katse karistatavus kuriteona.

Artikkel 6

Juriidilise isiku vastutus

1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et juriidilist isikut saab vastutusele võtta II jaotises 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 järgmisel:
 - (a) õigus esindada juriidilist isikut;
 - (b) õigus teha otsuseid juriidilise isiku nimel või
 - (c) õigus kontrollida juriidilist isikut.
2. Samuti võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed tagamaks, et juriidilist isikut saab võtta vastutusele, kui lõikes 1 nimetatud isiku puuduliku järelevalve või kontrolli tagajärjel on osutunud võimalikuks, et tema alluvuses olev isik on pannud juriidilise isiku kasuks toime II jaotises osutatud kuriteo.
3. Juriidilise isiku vastutus vastavalt lõigetele 1 ja 2 ei välista kriminaalmenetlust füüsiliste isikute suhtes, kes on toime pannud II jaotises osutatud kuriteo või kelle suhtes kohaldatakse kriminaalvastutust artikli 5 alusel.
4. Käesolevas direktiivis on „juriidiline isik” üksus, millel on juriidilise isiku staatus vastavalt kohaldatavatele õigusaktidele, välja arvatud riigid või avalik-õiguslikud asutused, kes teostavad riigivõimu, ja avalik-õiguslikud rahvusvahelised organisatsioonid.

Artikkel 7
Füüsilistele isikutele ettenähtud karistused

1. Liikmesriigid tagavad, et füüsilistele isikutele määratakse II jaotises osutatud kuritegude eest tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad kriminaalkaristused, sealhulgas rahalised karistused ja vangistus, nagu seda on lähemalt käsitletud artiklis 8.
2. Selliste väärtegude eest, millega tekitatud kahju või mille kaudu saadud tulu on alla 10 000 euro ning millega ei kaasne raskendavaid asjaolusid, võivad liikmesriigid kriminaalkaristuste asemel ette näha muid karistusi.
3. Lõige 1 ei piira pädevate ametiasutuste õigust kohaldada ametiisikute suhtes distsiplinaarkaristusi.
4. Liikmesriigid tagavad, et muud liiki karistusi, mida ei saa kriminaalkaristustega võrdsustada ja mis on samale isikule sama teo eest juba määratud, saab võtta arvesse, kui kõnealusele isikule esitatakse süüdistus II jaos osutatud kuriteo toimepanemises.

Artikkel 8
Vangistuse määrad

1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et artiklis 3 ja artikli 4 lõigetes 1 ja 4 osutatud kuritegude eest, millega tekitatud kahju või mille kaudu saadud tulu on vähemalt 100 000 eurot, määratakse järgmised karistused:
 - (a) miinimumkaristusena vähemalt 6 kuu pikkune vangistus;
 - (b) maksimumkaristusena vähemalt 5 aasta pikkune vangistus.

Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et artikli 4 lõigetes 2 ja 3 osutatud kuritegude eest, millega tekitatud kahju või mille kaudu saadud tulu on vähemalt 30 000 eurot, määratakse järgmised karistused:

 - (a) miinimumkaristusena vähemalt 6 kuu pikkune vangistus;
 - (b) maksimumkaristusena vähemalt 5 aasta pikkune vangistus.
2. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et II jaos osutatud kuritegude eest määratakse maksimumkaristusena vähemalt 10 aasta pikkune vangistus, kui kuriteo on pandud toime kuritegeliku ühenduse raames raamotsuse 2008/841 tähenduses.

Artikkel 9
Juriidilistele isikutele ettenähtud miinimumkaristused

Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et juriidilistele isikutele, keda peetakse vastutavaks artikli 6 alusel, määratakse tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused, mis hõlmavad rahalisi karistusi või trahve ja võivad hõlmata muid meetmeid, näiteks:

- (a) riiklike hüvitiste või abi saamise õigusest ilmajätmine;
- (b) ajutine või alaline ettevõtluskeeld;
- (c) kohtuliku järelevalve alla võtmine;
- (d) sundlõpetamine;
- (e) süüteo toimepanekuks kasutatud üksuste ajutine või lõplik sulgemine.

Artikkel 10
Vara arestimine ja konfiskeerimine

Liikmesriigid tagavad II jaotises osutatud süütegude toimepanemisest saadud tulu ja kuriteovahendite arestimise ja konfiskeerimise kooskõlas [Euroopa Parlamendi ja nõukogu] direktiiviga .../.../... [kriminaaltulu arestimise ja konfiskeerimise kohta Euroopa Liidus]³⁴.

Artikkel 11
Kohtualluvus

1. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et määrata kindlaks oma kohtute pädevus II jaotises osutatud kuritegude puhul, kui:
 - (a) kuritegu on tervikuna või osaliselt toime pandud asjaomase liikmesriigi territooriumil või
 - (b) teo toimepanija on asjaomase liikmesriigi kodanik.
2. Lõike 1 punktis b osutatud juhtudel võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed tagamaks, et nende kohtute pädevus ei allu tingimusele, mille kohaselt saab süüdistuse esitada ainult pärast ohvri avalduse esitamist kuriteo toimepanemise kohas või pärast kuriteost teatamist selle riigi poolt, kelle territooriumil kuritegu toime pandi.
3. Liikmesriigid tagavad, et nende kohtute pädevusse kuuluvad ka kuriteod, mis pannakse toime nende territooriumil kasutatud info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil.

³⁴ Direktiiv tuleb ettepaneku COM(2012)85 alusel vastu võtta.

Artikkel 12
Liidu finantshuve kahjustavate süütegude aegumine

1. Liikmesriigid tagavad aegumistähtaaja, mis võimaldab II jaotises ja artiklis 5 osutatud süütegude uurimist, nende eest süüdistuse esitamist, nende kohtulikku menetlemist ja kohtuotsuse tegemist ning mille pikkus on vähemalt viis aastat alates süüteo toimepanemisest.
2. Liikmesriigid tagavad võimaluse aegumistähtaaja arvestamine kuni kümne aasta jooksul alates süüteo toimepanemisest katkestada ja selle arvestamist uuesti alustada riikliku pädeva asutuse tehtava iga toimingu, sealhulgas eelkõige uurimise või süüdistuse esitamise protsessi tegeliku alustamise korral.
3. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et võimaldada II jaotises ja artiklis 5 osutatud kuritegude eest lõpliku süüdimõistva otsusega ettenähtud karistuste täideviimist vähemalt 10 aasta jooksul alates lõpliku süüdimõistva otsuse tegemisest.

Artikkel 13
Sissenõudmine

Direktiiv ei mõjuta II jaotises osutatud kuritegude tagajärjel valesti makstud summade sissenõudmist.

Artikkel 14
Seos liidu muude kohaldatavate õigusaktidega

Käesoleva direktiivi kohaldamist ei mõjuta liidu õigusaktides, eelkõige nõukogu määruse nr 2988/95³⁵ artiklites 4 ja 5, või liidu õigusaktidest tuleneva konkreetse kohustuse täitmiseks vastuvõetud siseriiklikes õigusaktides sätestatud haldusmeetmete, -karistuste ja -trahvide kohaldamine. Liikmesriigid tagavad, et kriminaalmenetlused, mis algatatakse käesoleva direktiivi rakendamiseks vastuvõetud siseriiklike normide alusel, ei takista selliste liidu õigusaktides või siseriiklikes rakendusaktides sätestatud haldusmeetmete, -karistuste ja -trahvide tõhusat ja nõuetekohast kohaldamist, mida ei saa kriminaalmeetmetega võrdsustada.

IV jaotis. Lõppsätted

Artikkel 15
Liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni (Euroopa Pettustevastase Ameti) koostöö

1. Liikmesriigid ja komisjon teevad koostööd II jaotises osutatud kuritegude vastase võitluse valdkonnas. Selleks annab komisjon liikmesriikide pädevatele asutustele vajalikku tehnilist ja operatiivabi, et aidata koordineerida nende uurimistegevust.

³⁵ Nõukogu määrus (EÜ, Euratom) nr 2988/95, 18. detsember 1995, Euroopa ühenduste finantshuve kaitse kohta (EÜT L 312, 23.12.1995, lk 1).

2. Liikmesriikide pädevad asutused võivad vahetada komisjoniga teavet, mis hõlbustaks asjaolude tuvastamist ja tõhusate meetmete võtmist II jaotises osutatud kuritegude puhul. Komisjon ja liikmesriikide pädevad asutused võtavad igal konkreetsel juhul arvesse uurimise salajasuse ja andmekaitse nõudeid. Selleks võib komisjonile teavet edastav liikmesriik määrata kindlaks eritingimused, millest peavad kinni pidama komisjon või muud liikmesriigid, kes seda teavet kasutavad.

Artikkel 16

Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse kriminaalõiguslike konventsioonide kehtetuks tunnistamine

26. juuli 1995. aasta Euroopa ühenduste finantshuvide kaitse konventsioon ning selle 27. septembri ja 29. novembri 1996. aasta ning 19. juuni 1997. aasta protokollid tunnistatakse alates [artikli 17 lõike 1 teises lõigus sätestatud kohaldamise kuupäev] kehtetuks.

Artikkel 17

Ülevõtmine

1. Liikmesriigid võtavad vastu ja avaldavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt [...]. Nad edastavad kõnealuste normide teksti viivitamata komisjonile.

Liikmesriigid kohaldavad kõnealuseid norme alates [...].

Kui liikmesriigid need normid vastu võtavad, lisavad nad neisse või nende ametliku avaldamise korral nende juurde viite käesolevale direktiivile. Sellise viitamise viisi näevad ette liikmesriigid.

2. Liikmesriigid edastavad komisjonile käesoleva direktiiviga reguleeritavas valdkonnas nende poolt vastuvõetavate põhiliste siseriiklike õigusnormide teksti.

Artikkel 18

Jõustumine

Käesolev direktiiv jõustub kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Artikkel 19

Adressaadid

Käesolev direktiiv on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel,

Euroopa Parlamendi nimel
president

Nõukogu nimel
eesistuja