



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 28.5.2003
KOM(2003) 317 lopullinen

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

EU:N KOKONAISVALTAINEN LAHJONNAN VASTAINEN POLITIIKKA

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Terminologia	6
3.	Poliittinen sitoutuminen on prioriteetti	7
4.	Rikosoikeudellisten säädösten täytäntöönpano	7
5.	Lahjonnan vastaisen kulttuurin luominen EU:n toimielimissä	14
6.	Lahjonnan ehkäiseminen – yhtenäismarkkinat ja muut sisäiset politiikat	16
7.	Ulkoiset näkökohdat	20
8.	Päätelmät	23

1. JOHDANTO

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan mukaan järjestäytyneen tai muun lahjonnan ehkäiseminen ja torjunta on yksi niistä tavoitteista, jotka mahdollistavat vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen luomisen ja turvaamisen oikeus-, poliisi- ja tulliviranomaisten tiiviimmän yhteistyön avulla ja tarvittaessa lähentämällä rikosoikeutta.

Lainvalvonnan ohella neuvosto vaati jo vuonna 1997 hyväksymässään järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa toimintasuunnitelmassa¹ kokonaisvaltaista lahjonnan vastaista politiikkaa, jossa keskityttäisiin ensisijaisesti ehkäiseviin toimenpiteisiin ja otettaisiin huomioon myös muilla kansainvälisillä foorumeilla tehty työ. Jäsenvaltioita, neuvostoa ja komissiota kehoitettiin lisäksi ottamaan huomioon kaikki sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan ja muihin sisäisiin politiikkoihin sekä yhteisön ulkopuolelle osoitettavaan tukeen ja yhteistyöhön liittyvät näkökohdat.

Komissio vastasi tähän poliittiseen suuntaviivaan antamalla samana vuonna **Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedonannon**², jossa ehdotettiin monenlaisia toimenpiteitä (lahjusten verovähennyskelpoisuuden kieltäminen, julkisia hankintamenettelyjä koskevat säännöt, tilinpäätös- ja tilintarkastusnormien käyttöönotto, "mustan listan" laatiminen lahjontaa harjoittavista yrityksistä sekä toimenpiteet yhteisön ulkopuolelle osoitettavan tuen järjestelmässä); tavoitteena oli laatia EU:n strategia lahjonnan torjumiseksi niin sen rajojen sisällä kuin niiden ulkopuolellakin.

Rikosoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön osalta **neuvoston vuonna 1998 hyväksymässä Wienin toimintasuunnitelmassa**³ todettiin, että lahjonta on järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää rikollista toimintaa, jota varten on suunniteltava ja toteutettava ensisijaisia toimenpiteitä rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen vahvistamiseksi.

Vuonna 1999 Tampereen Eurooppa-neuvostossa kokoontuneet EU:n valtion- ja hallitusten päämiehet tukivat tätä suositusta ja mainitsivat lahjonnan talousrikosten yhteydessä yhtenä niistä erityisen tärkeistä aloista, joilla pitäisi sopia yhteisistä määritelmistä, syytteen asettamisen edellytyksistä sekä seuraamuksista.

¹ Järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma (neuvoston hyväksymä 28 päivänä huhtikuuta 1997), EYVL C 251, 15.8.1997, s. 1.

² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle unionin lahjonnantorjuntapolitiikasta, KOM(1997) 192 lopullinen, 21.5.1997.

³ Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta (neuvoston 3 päivänä joulukuuta 1998 hyväksymä teksti), EYVL C 19, 23.1.1999, s. 1.

Lopulta vuoden 1998 toimintasuunnitelman ja Tampereen päätelmien mukaisesti **maaliskuussa 2000 hyväksytyssä järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä ja valvontaa koskevassa ns. vuosituhannen strategiassa**⁴ toistettiin, että on hyväksyttävä säädöksiä kansallisen lainsäädännön lähentämiseksi ja kehitettävä yleisempi (eli monialainen) EU:n lahjonnan vastainen politiikka ottaen tarvittaessa huomioon myös kansainvälisissä järjestöissä tehty työ. Samassa asiakirjassa myös kehoitettiin niitä jäsenvaltioita, jotka eivät olleet vielä ratifioineet lahjonnan torjunnan kannalta olennaisia EU:n ja Euroopan neuvoston säädöksiä, varmistamaan pikainen ratifiointi selkeän aikataulun mukaisesti.

Sittemmin lahjonnan torjunta on saanut uutta pontta sekä kansallisella, että EU:n ja kansainvälisellä tasolla, ja alalla on hyväksytty tärkeitä EU:n ja kansainvälisiä säädöksiä.

EU:n säädöksistä **EU:n yleissopimus Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta**⁵ ja sen ensimmäinen pöytäkirja⁶ tulivat voimaan 17. lokakuuta 2002; **yleissopimuksen toinen pöytäkirja**⁷ ja sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskeva **EU:n yleissopimus**⁸ ovat vielä ratifiointivaiheessa.

Myös **yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisen** osalta komissio on puuttunut lahjontaan EU:n toimielinten sisällä perustamalla Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF)⁹, jolla on valtuudet suorittaa toimielinten sisäisiä tutkimuksia. EY:n perustamissopimuksen 280 artiklassa yhdistetään toimenpiteet EY:n talousarviota vahingoittavien petosten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, ja sen perusteella hyväksyttiin kattava strategia. Tässä strategiassa määritellään haasteeksi komission sisällä neliosainen periaateasiakirja, yksityiskohtainen toimielinten yhteinen toiminta korruption ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.¹⁰ OLAFin sisäisissä tutkimuksissa lahjonta kattaa EU:n virkamiesten virkavirheet eli velvollisuuksien noudattamatta jättämisen tavalla, joka voi johtaa kurinpitotoimiin tai rikossyytteisiin. Euroopan petostentorjuntavirastosta (OLAF) äskettäin laaditussa komission perusteellisessa arviointikertomuksessa¹¹ käsitellään erityisesti edellä mainitussa strategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Tämä tiedonanto noudattaa lahjonnan torjuntaa koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, minkä lisäksi se on johdonmukainen arviointikertomuksessa esitettyjen, yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevien uusien aloitteiden kanssa.

Kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva OECD:n yleissopimus¹² ja lahjontaa koskeva Euroopan

⁴ Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen ja valvonta: Euroopan unionin strategia uuden vuosituhannen alkaessa (neuvoston hyväksymä 27 päivänä maaliskuuta 2000), EYVL C 124, 3.5.2000, s. 1.

⁵ EYVL C 316, 27.11.1995.

⁶ EYVL C 313, 23.10.1996.

⁷ EYVL C 221, 19.7.1997.

⁸ EYVL C 195, 25.6.1997.

⁹ OLAF perustettiin vuonna 1999, 28 päivänä huhtikuuta 1999 tehdyllä komission päätöksellä 1999/352/EY, EHTY, Euratom (EYVL L 136, 31.5.1999, s. 20).

¹⁰ Ks. tiedonanto "*Petostentorjunta – Kattavan strategian perustelut*", KOM(2000) 358 lopullinen.

¹¹ KOM(2003) 154 lopullinen, 2.4.2003.

¹² Yleissopimus allekirjoitettiin 21.11.1997 ja se tuli voimaan 15.2.1999. Yleissopimuksen teksti, sen ratifiointia ja täytäntöönpanolainsäädäntöä koskevat tiedot sekä arviointikertomukset ovat saatavilla Internet-osoitteessa <http://www.oecd.org/> kohdassa "corruption".

neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus¹³ ovat jo tulleet voimaan, mutta viimeksi mainitun ratifioimisasiakirjoja ei ole vielä talletettu useimmissa EU:n jäsenvaltioissa.

Vuonna 2000 **YK:n yleiskokous** päätti asettaa tilapäisen komitean valmistelemaan lahjonnan vastaista kansainvälistä säädöstä, **tulevaa lahjonnan vastaista YK:n yleissopimusta**¹⁴. Jos yleissopimus hyväksytään, sillä on kauaskantoisia seurauksia lahjonnan torjuntaan maailmanlaajuisesti. EU on hyväksynyt kolme yhteistä kantaa¹⁵ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan perusteella. Komissio on osaltaan merkittävästi edistänyt yhteisten kantojen muodostamista, ja neuvosto on antanut sille valtuudet neuvotella yhteisön toimivaltaan liittyvistä yleissopimusluonnoksen määräyksistä.

EU:n neuvosto korosti edellä mainitun toimintasuunnitelman suosituksissa useaan otteeseen, että on otettava huomioon muilla kansainvälisillä foorumeilla tehty työ lahjonnan torjumiseksi. Tämä neuvo huomioon ottaen ja koska komissio on vakuuttunut siitä, että samankaltaisten toimintojen päällekkäisyys voi sitoa tarpeettomasti voimavaroja ja olla siten jopa haitallista, komissio katsoo, että politiikan tässä kehitysvaiheessa EU:n tasolla olisi vahvistettava ja tuettava lähinnä sellaisia toimenpiteitä, joita **kansainväliset järjestöt eivät ole vielä tarkastelleet riittävästi tai ainakaan yhtä velvoittavasti kuin EU:n säädöksissä on tehty. Tämä koskee erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien, OECD:n ja Euroopan neuvoston aloitteita, joissa EU:lla on ollut ja pitäisi edelleen olla johtava asema.**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklassa tarkoitetut tavoitteet ja päämäärät, jotka koskevat lahjonnan torjumista EU:n tasolla, on asetettava selkeästi ja johdonmukaisesti EY:n perustamissopimuksesta johtuvien muiden poliittisten tavoitteiden yhteyteen; näitä tavoitteita ovat järkevä päätöksenteko, terve kilpailu, sisämarkkinoiden moitteeton toiminta, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen, yhteisön ulkopuolelle osoitettava tuki sekä avoin, vapaa ja oikeudenmukainen kansainvälinen kauppa. Tässä tiedonannossa kuvatut aloitteet on rajattava selkeästi suhteessa edellä mainituilla politiikan osa-alueilla toteutettaviin toimiin, jotta voidaan luoda kokonaisvaltainen kehys ja varmistaa eri alojen keskinäinen täydentävyys.

Tässä tiedonannossa esitetään yleiskuva saavutuksista EU:n tasolla ja selvitetään, missä on vielä parantamisen varaa, jotta lahjonnan torjunta saisi uutta pontta. Lisäksi siinä pyritään tuomaan esille aloja, joilla EU saattaisi olla oikea toimija toteuttamaan aloitteita lahjonnan torjumiseksi. **Komissio aikoo vakaasti vähentää lahjontaa johdonmukaisesti kaikilla tasoilla EU:n toimielimissä, jäsenvaltioissa ja EU:n ulkopuolella**, eli poliittista lahjontaa, järjestäytyneiden rikollisryhmien harjoittamaa tai niiden kanssa salaisessa yhteistyössä harjoitettavaa lahjontaa, yksityisen sektorin toimijoiden välistä lahjontaa (*private-to-private corruption*) ja ns. vähäistä lahjontaa (*petty corruption*).

¹³ Yleissopimus allekirjoitettiin 27.1.1999 ja se tuli voimaan 1.7.2002. Yleissopimuksen teksti, sen ratifiointia ja täytäntöönpanolainsäädäntöä koskevat tiedot sekä arviointikertomukset ovat saatavilla Internet-osoitteessa <http://www.greco.coe.int>

¹⁴ Lahjonnan vastaisen YK:n yleissopimuksen neuvottelemista koskevat tilapäisen komitean asiakirjat ovat saatavilla Internet-osoitteessa: http://www.unodc.org/unodc/fr/crime_cicp_convention_corruption_docs.html

¹⁵ Näitä asiakirjoja ei ole julkaistu.

Niin kauan kuin on rikollisuutta, on myös tarvetta suojautua lahjusten avulla syytteeseenpanolta ja rangaistuksilta, ja **etenkin järjestäytyneet rikollisryhmät** sijoittavat mieluummin osan laittomasti saamistaan tuloista lahjuksiin kuin ottavat sen riskin, että lainvalvontaviranomaiset puuttuvat niiden toimintaan ja vievät niiltä vapauden ja tulot. Voidaan kuitenkin olettaa, että lahjontaa yhteiskunnissamme voitaisiin vähentää tuntuvasti tehostamalla torjuntatoimenpiteitä ja poistamalla lahjonnan mahdollisuuksia.

Tästä syystä lahjonta on paljastettava ja siitä on asetettava syytteeseen, ja rikoksentekijöitä on rangaistava ja heiltä on vietävä laittomasti saadut tulot.

Samalla on vähennettävä lahjonnan mahdollisuuksia ja estettävä mahdolliset eturistiriidat ottamalla käyttöön avoimia ja tilivelvollisia hallintorakenteita sekä lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja tuomioistuintasolla että yksityisellä sektorilla.

Lahjomattomuutta lisäävien kokonaisvaltaisten strategioiden, hyvien käytäntöjen vaihtamisen ja institutionaalisten varotoimenpiteiden avulla olisi varmistettava, että julkisen sektorin päätökset tehdään yksinomaan yleisen edun mukaisesti.

2. TERMINOLOGIA

Kaikki lahjonnan osatekijät kattavaa yhtä yhtenäistä lahjonnan määritelmää ei ole olemassa.¹⁶ Maailmanpankki ja valtiosta riippumaton järjestö *Transparency International* käyttävät varsin perinteistä määritelmää, jonka mukaan lahjonta on "*julkisen aseman käyttöä laittoman yksityisen hyödyn saamiseksi*", mutta tässä yhteydessä on tarkoituksenmukaisempaa käyttää laajempaa määritelmää, kuten Yhdistyneiden Kansakuntien maailmanlaajuisen lahjonnanvastaisen ohjelman määritelmää, jonka mukaan lahjonta on "*vallan väärinkäyttöä yksityisen hyödyn saamiseksi*" ja joka siis kattaa sekä julkisen että yksityisen sektorin.¹⁷

Edellä mainituissa EU:n säädöksissä lahjonta määritellään kyseisten säädösten luonteen vuoksi yksinomaan rikosoikeuden kannalta, ja tällainen käytös (lahjuksen antaminen ja lahjuksen ottaminen) saatetaan niissä rangaistavaksi teoksi.¹⁸

¹⁶ Ks. P.C. van Duyne, "*Will 'Caligula' go transparent? Corruption in acts and attitudes*" teoksessa *Forum on Crime and Society*, Vol. 1 N° 2, joulukuu 2001, s. 74–76.

¹⁷ Lahjontaa koskevassa Euroopan neuvoston siviilioikeudellisessa yleissopimuksessa (Strasbourg 4.11.1999; European Treaty Series 174) "*lahjonnalla*" tarkoitetaan "*lahjuksen tai muun perusteettoman edun tai edun mahdollisuuden pyytämistä, tarjoamista, antamista tai hyväksymistä joko suoraan tai välillisesti siten, että se vaikuttaa tehtävien asianmukaiseen suorittamiseen tai käyttäytymiseen, jota lahjuksen, perusteettoman edun tai edun mahdollisuuden vastaanottajalta edellytetään*".

¹⁸ Ks. sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskevan yleissopimuksen 2 ja 3 artikla, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen ensimmäisen pöytäkirjan 2 ja 3 artikla sekä lahjontaa yksityisellä sektorilla koskevan yhteisen toiminnan 2 ja 3 artikla.

Seuraavassa olisi erotettava toisistaan lahjonta tässä suppeassa rikosoikeudellisessa merkityksessä ja lahjonta laajemmassa sosioekonomisessa merkityksessä. Tämä on tarpeen, sillä oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti rikosoikeuden säännökset edellyttävät yksiselitteistä ja täsmällistä kieltä, kun taas lahjonnan käsite voi olla luonteeltaan yleisempi ja samalla soveltua rikollisuuden *ehkäisemiseen*. Tältä osin lahjonnan määritelmän olisi katettava sellaiset käsitteet kuin lahjomattomuus, avoimuus, tilivelvollisuus ja hyvä hallintotapa.¹⁹ EU:n lahjonnan vastaisen politiikan rajat vaihtelevat siis aiheen mukaan: luvuissa 4 ja 5 mainituissa aloitteissa käsitellään lahjontaa suppeassa rikosoikeudellisessa merkityksessä, kun taas luvuissa 3, 6 ja 7 sekä tämän tiedonannon liitteenä olevassa yleisten periaatteiden luettelossa käsitellään lahjonnan käsitettä laajemmassa merkityksessä.

3. POLIITTINEN SITOUTUMINEN ON PRIORITEETTI

Lahjontaa pystytään torjumaan ja ehkäisemään vain, jos kaikki yhteiskuntaryhmät pitävät sitä välttämättömänä. Tärkeintä on kuitenkin johtajien ja päättäjien esimerkki. Valtion virkamiesten on vaikea toimia puolueettomasti, objektiivisesti ja yksinomaan yleisen edun mukaisesti, elleivät maan korkeimmat edustajat edistä lahjonnan vastaisia normeja ja toimi niiden mukaisesti.

EU:n hallitusten ja niiden edustajien selkeä poliittinen päättäväisyys ja yksiselitteinen kanta olisivat selkeä viesti myös ehdokasmaiden ja muun maailman hallituksille ja niiden edustajille.

Tässä yhteydessä komissio muistuttaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa vahvistetuista unionin yhteisistä periaatteista eli vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteista. Lahjonta vie pohjan niiltä kaikilta, joten yhteisten arvojen varaukseton kunnioittaminen on paras varoitoimenpide lahjonnan leviämistä vastaan.

Euroopan unionin neuvoston olisi annettava täysi tukensa tämän tiedonannon suosituksille ja päätelmille jossakin EU:n tulevista huippukokouksista.

4. RIKOSOIKEUDELLISTEN SÄÄDÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Yksinomaan oikeus- ja sisäasioita käsitelleen Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien pohjalta hyväksyttiin 27. maaliskuuta 2000 *järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä ja valvontaa koskeva ns. vuosituhannen strategia*, jossa mainitaan lahjonta talousrikosten yhteydessä yhtenä niistä rikoksista, joita varten neuvoston olisi *"hyväksyttävä säädöksiä jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseksi"* sopimalla **yhteisistä määritelmistä, syytteesen asettamisen edellytyksistä sekä seuraamuksista**. Lisäksi neuvoston olisi kehitettävä tähän rikollisuuden muotoon liittyvä yleisempi (eli monialainen) EU:n politiikka ottaen tarvittaessa huomioon myös muissa kansainvälisissä järjestöissä tehty työ (*ks. Tampereen Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien kohta 48 ja vuosituhannen strategian suositus 7*).

¹⁹ Todettakoon, että nämä periaatteet näkyvät esimerkiksi EU:n toimielinten virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavien henkilöstösääntöjen kurinpitomääräyksissä.

a) Lahjonnan vastaisten EU:n säädösten ratifiointi

Vuosituhanneen strategian suosituksessa 27 kehoitettiin niitä jäsenvaltioita, jotka eivät olleet vielä ratifioineet seuraavia lahjonnan vastaisia EU:n säädöksiä, saattamaan kansanedustuslaitostensa käsiteltäväksi ehdotukset niiden pikaisesta ratifioinnista sovitun aikataulun mukaisesti:

- (1) Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehty yleissopimus vuoden 2001 puoliväliin mennessä
- (2) Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen pöytäkirjat vuoden 2001 loppuun mennessä
- (3) EU:n yleissopimus sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, vuoden 2001 loppuun mennessä.

Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehty yleissopimus ja sen ensimmäinen pöytäkirja (jossa määritellään ensimmäistä kertaa oikeudellisesti EU:n tasolla lahjuksen antaminen ja lahjuksen ottaminen) tulivat voimaan 17. lokakuuta 2002, kun kaikki EU:n jäsenvaltiot olivat ratifioineet ne.

Lisäksi komissio teki toukokuussa 2001 ehdotuksen direktiiviksi, jossa esitetään yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavan lahjuksen antamisen ja lahjuksen ottamisen yhteinen määritelmä.²⁰ Euroopan parlamentin hyväksyttyä tekstin periaatteessa ensimmäisessä käsittelyssä ehdotusta muutettiin 16. lokakuuta 2002²¹. **Neuvosto tarkastelee vielä ehdotusta.**

Edellä mainitut säädökset rajoittuvat Euroopan yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavaan rikolliseen toimintaan, mutta vuoden 1997 yleissopimuksessa, joka koskee sellaisen lahjonnan torjumista, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, saatetaan rajatylittävä lahjuksen antaminen ja lahjuksen ottaminen EU:n alueella rangaistaviksi teoiksi myös silloin kun ne eivät vaikuta yhteisöjen taloudellisiin etuihin. **Ratifiointiprosessi on kuitenkin vielä kesken kahdessa EU:n jäsenvaltiossa.**

Komissio kehottaa niitä jäsenvaltioita, jotka eivät ole vielä ratifioineet EU:n yleissopimusta lahjonnan torjumisesta ja/tai Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen toista pöytäkirjaa, tekemään niin viipymättä.

b) Lahjonnan vastaisten kansainvälisten säädösten ratifiointi

Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet vuonna 1997 tehdyn kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevan OECD:n yleissopimuksen ja muuttaneet rikosoikeuttaan vastaavasti.

²⁰ Ehdotuksen tavoitteena on jäsenvaltioiden aineellisen rikosoikeuden säännösten yhtenäistäminen. Yhtenäistämisen kohteina ovat yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavien petosten, lahjonnan ja rahanpesun määritelmät ja rikosoikeudellinen vastuu sekä rikosoikeudelliset seuraamukset taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn yleissopimuksen ja sen kahden pöytäkirjan mukaisesti.

²¹ KOM(2002) 577 lopullinen.

Lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus tuli voimaan 1. heinäkuuta 2002, kun 14 maata oli ratifioinut sen. Kuitenkin vain neljä EU:n jäsenvaltiota on ratifioinut tämän yleissopimuksen.

Toistaiseksi vasta kaksi EU:n jäsenvaltiota on ratifioinut lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston siviilioikeudellisen yleissopimuksen.

Komissio kehottaa niitä jäsenvaltioita, jotka eivät ole vielä ratifioineet lahjontaa koskevaa Euroopan neuvoston rikosoikeudellista ja/tai siviilioikeudellista yleissopimusta tai jotka eivät ole liittyneet lahjonnan vastaiseen valtioiden ryhmään (Group of States against Corruption, GRECO), tekemään niin viipymättä.

c) Lahjonnan vastaisten säädösten täytäntöönpanon seuranta

Sitten kun edellä mainitut EU:n ja kansainväliset säädökset on saatettu voimaan täytäntöönpanosäädösten kautta, monet jäsenvaltioiden rikosoikeuden säännökset on jo mukautettu niihin (syytteen asettamisen edellytykset, seuraamukset ja menetetyksi tuomitseminen, oikeushenkilöiden vastuu ja niihin kohdistuvat seuraamukset, rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen, syytteenpano ja yhteistyö jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä).

Komissio katsoo, että lahjonnan torjumista koskevat kansainväliset toimet voivat onnistua vain, jos niitä varten on olemassa vertaisarviointiin perustuvia seuranta- ja arviointimekanismeja. Toisaalta olisi mahdollisimman paljon pyrittävä välttämään kansainvälisten toimintojen päällekkäisyyttä (se on kallista ja usein haitallista).

Komissiolla on perussopimusten valvojana yleinen tehtävä valvoa, miten jäsenvaltiot panevat täytäntöön erityisesti EY:n lainsäädäntöä ja seurata tiiviisti kaikkien EU:n säädösten täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle voidaan esittää ennakkoratkaisukysymyksiä puitepäästösten ja yleissopimusten tulkinnasta ja laillisuudesta, mutta **EU:n säädöksissä** ei varsinaisesti ole vastaavaa seuranta- tai arviointimekanismia kuin (osa-alueellinen) lahjontaa käsittelevä OECD:n työryhmä tai (pääasiassa eurooppalainen) lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO), joiden tehtävänä on varmistaa lahjonnan torjuntaa koskevan OECD:n yleissopimuksen sekä lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikos- ja siviilioikeudellisen yleissopimuksen täytäntöönpano. GRECO²² seuraa Euroopan neuvoston 20:n lahjonnan torjumista ohjaavan periaatteen noudattamista sekä lahjontaa koskevan rikos- ja siviilioikeudellisen yleissopimuksen ja virkamiehiin sovellettavien käytännesääntöjen täytäntöönpanoa. Se arvioi kahdessa vaiheessa vertaisarvioinnin perusteella näiden säädösten perusteella tehtyjen sitoumusten noudattamista ja yksilöi näin osaltaan lahjonnan torjumista koskevien kansallisten mekanismien puutteita sekä edistää tarvittavia lainsäädännöllisiä, institutionaalisia ja käytännön uudistuksia, jotta lahjonnan ehkäisemistä ja torjumista voidaan parantaa. Tässä yhteydessä on hyvä palauttaa mieliin, että lahjontaa koskevat Euroopan neuvoston yleissopimukset tehtiin EU:n rikosoikeudellisten säädösten hyväksymisen jälkeen ja että niissä kehitetään edelleen näitä EU:n säädöksiä.

²² GRECO aloitti toimintansa 1. toukokuuta 1999. Siinä on nykyisin 34 jäsentä, mm. kaikki EU:n jäsenvaltiot (paitsi Itävalta ja Italia) ja ehdokasmaat (paitsi Turkki) sekä Yhdysvallat. Lisätietoja: www.greco.coe.int

Komissio katsoo, että **tässä vaiheessa** erillinen EU:n lahjonnan vastainen arviointi- ja seurantamekanismi ei ole tarpeellinen, koska se olisi ristiriidassa sen komission yleisen näkemyksen kanssa, että toimintojen päällekkäisyyttä olisi vältettävä.

Lahjontaa koskevissa Euroopan neuvoston yleissopimuksissa ja GRECO:n perussäännössä on jo erityisiä liittymislausekkeita Euroopan yhteisöä varten. Liittyminen rikosoikeudelliseen yleissopimukseen ja GRECO:n jäsenyys ilman sitoutumista näihin kahteen yleissopimukseen edellyttävät Euroopan neuvoston ministerikomitean muodollista kutsua, mutta EY voi päättää yksipuolisesti siviilioikeudelliseen yleissopimukseen liittymisestä, jota seuraa ilman eri toimenpiteitä GRECO:n jäsenyys.

Näin ollen komissio valmistelee yhteisön toimivallan puitteissa Euroopan yhteisön liittymistä kumpaankin lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen ja pyytää neuvostoa antamaan sille valtuudet neuvotella Euroopan neuvoston kanssa yhteisön myöhempää osallistumista GRECO:on koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. **EU:n jäsenvaltioiden olisi annettava neuvostossa ja Euroopan neuvoston ministerikomiteassa täysi tukensa komission valmistelemalle Euroopan yhteisön mahdolliselle hakemukselle liittyä lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen sopimuspuoleksi, sekä sen myöhemmälle osallistumiselle GRECO:on myöhemmin sovittavien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.**

Mikäli osallistumista GRECO:on ei pidetä asianmukaisena vaihtoehtona, komissio harkitsee keskinäiseen arviointiin ja seurantaan tarkoitetun EU:n erillisen mekanismin käyttöönottamista lahjonnan torjunnassa.

d) Oikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön parantaminen EU:ssa

Poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä EU:ssa on tehostettu perustamalla oikeudellisen yhteistyön verkosto **Eurojust** ja laajentamalla **Europolin** toimivaltuuksia.

Väliaikaisen Eurojust-yksikön perustamisesta sovittiin joulukuussa 2001, ja sen jäsenet nimettiin heinäkuussa 2002. Eurojustissa on kustakin jäsenvaltiosta yksi jäsen (syyttäjä, tuomari tai syyttäjän toimivaltaa käyttävä poliisi), ja sen tarkoituksena on helpottaa yhteydenpitoa, mahdollistaa tutkintatuomareiden välinen yhteistyö sekä löytää yhteyksiä vireillä olevien rajatylittävien tapausten välillä. **Eurojustin aineellinen toimivalta** muistuttaa läheisesti **Europol-yleissopimuksen toimivaltaa**, joka kattaa muun muassa petokset ja lahjonnan, rahanpesun sekä rikollisjärjestöön kuulumisen.

Kumpikin elin voi siis käsitellä ja myös käsittelee tulevaisuudessa rajatylittäviä lahjontatapauksia ja täyttää näin lahjonnan vastaisten EU:n säädösten asiaankuuluvista säännöksistä johtuvat vaatimukset. Myös **yhteisön varojen suojaamiseksi nimettävällä Euroopan syyttäväviranomaisella**, jota komissio ehdottaa 11. joulukuuta 2001 esitetystä vihreässä kirjassa²³, olisi valtuudet puuttua lahjontarikoksiin silloin kun ne kohdistuvat yhteisön taloudellisiin etuihin.

Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehdystä puitepäätöksestä, jonka säännöksiä sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa viimeistään 1. tammikuuta 2004 alkaen, tulee keskeinen tekijä lahjonnan torjunnassa. Puitepäätöksen mukaan lahjonta kuuluu niihin rikoksiin, joiden osalta kaksoisrangaistavuutta ei tarvitse etukäteen tutkia, ja tämän pitäisi varmistaa, että rikoksenteijät luovutetaan pyynnön esittäneen valtion oikeusviranomaisille.

²³ KOM(2001) 715 lopullinen.

Neuvosto tarkastelee parhaillaan kahta uutta säädösehdotusta, jotka toteutuessaan velvoittaisivat jäsenvaltioita mukauttamaan kansallista lainsäädäntöään tai hyväksymään uusia säännöksiä, jotta voidaan varmistaa mm. lahjontarikoksen tuottaman hyödyn jäädyttämistä koskevien päätösten vastavuoroinen tunnustaminen sekä helpottaa rikoksen tuottaman hyödyn menetetyksi tuomitsemista; toimivaltaiset viranomaiset voisivat erityisesti tuomita menetetyksi rikokseen syylliseksi todetun henkilön omaisuuden, kun "rikos on luonteeltaan sellainen, joka voi tuottaa huomattavaa hyötyä", ellei kyseinen henkilö pysty osoittamaan, että omaisuus on hankittu laillisella tavalla. Näissä ehdotuksissa ei luetella erityisiä esirikoksia, vaan säädöksiä on tarkoitus soveltaa kaikkiin rikoksiin, joista voidaan tuomita enimmäisrangaistuksena enintään kuusi vuotta vankeutta.

Vaikka oikeudelliselta kannalta katsottuna kyse ei olekaan oikeudellisesta yhteistyöstä ja poliisiyhteistyöstä, tässä yhteydessä on myös syytä todeta, että **marraskuussa 2001 annetussa toisessa rahanpesudirektiivissä**²⁴ laajennetaan esirikosten soveltamisalaa kaikkiin vakaviin rikoksiin, mukaan luettuna nimenomaisesti "*lahjonta*", sekä velvoitetaan jäsenvaltiot torjumaan ja estämään näiden rikosten tuottaman hyödyn pesu. Jäsenvaltioiden lainsäädännön nojalla lahjonnaksi katsottava toiminta, olipa kyse sitten lahjuksen ottamisesta tai antamisesta tai yksityisestä tai julkisesta sektorista, olisi sisällytettävä soveltamisalaan ottamalla huomioon EU:n säädösten sekä lahjonnan torjuntaa koskevan OECD:n yleissopimuksen ja Euroopan neuvoston yleissopimusten mukaisesti kehitetyt yhteiset normit ja määritelmät.

e) **Yksityisen sektorin toimijoiden välisen lahjonnan torjunta**

Yksityisen sektorin lahjonnan osalta hyväksyttiin joulukuussa 1998 **yhteinen toiminta lahjonnasta yksityisellä sektorilla**²⁵. Siinä jäsenvaltioita kehoitetaan katsomaan rikokseksi niin lahjuksen antaminen kuin lahjuksen ottaminenkin liiketoiminnassa. Jäsenvaltioiden toimenpiteet voivat kuitenkin rajoittua menettelyihin, joihin liittyy kilpailun vääristymistä yhteismarkkinoilla ja joista aiheutuu taloudellista vahinkoa muille vilpillisesti tehdyn sopimuksen tai sopimuksen vilpillisen täyttämisen vuoksi.

Yhteinen toiminta sitoo kuitenkin ainoastaan jäsenvaltioiden hallituksia, ei kansallisia parlamentteja, ja toistaiseksi vasta kahdeksan jäsenvaltiota on pannut sen kokonaisuudessaan täytäntöön.

Tanska teki heinäkuussa 2002 **aloitteen neuvoston puitepäätöksen tekemiseksi lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla**.²⁶ Sen tarkoituksena on uudistaa ja kehittää edelleen vuoden 1998 yhteistä toimintaa, joten se on aiempaa säädöstä sitovampi. Komissio muistuttaa, että kyseisen yhteisen toiminnan johdosta annettiin neuvoston julkilausuma, jota komissio tuki ja jossa ehdotettiin lisätoimenpiteitä.

²⁴ EYVL L 344, 28.12.2001, s. 76.

²⁵ EYVL L 358, 31.12.1998.

²⁶ EU:n oikeus- ja sisäministerit pääsivät 19. joulukuuta 2002 pitämässään kokouksessa poliittiseen yhteisymmärrykseen puitepäätösehdotuksen tekstistä.

Komissio suhtautuu myönteisesti tähän aloitteeseen, jossa otetaan huomioon entisten julkisten yhtiöiden yksityistämismenettely. Ehdotetulla säädöksellä varmistettaisiin myös tasapaino kaikkien lahjontaa koskevien säädösten välillä riippumatta siitä, koskevatko ne sellaista lahjontaa, jossa on osallisina julkisia virkamiehiä, vai yksityisten yritysten välistä lahjontaa. Riippumatta tiettyjen sektorien organisaatorakenteesta EU:ssa ja ottaen huomioon, että julkisen sektorin rikosoikeudellisissa säädöksissä viitataan julkisia virkamiehiä määriteltäessä kansalliseen lainsäädäntöön, mahdolliset oikeudelliset erot voidaan tasoittaa, jotta saataisiin samantasoinen oikeudellinen suoja samanlaista lahjontaa vastaan. Lisäksi Tanskan aloitteessa pyritään noudattamaan samaa lähestymistapaa kuin muissa puitepäätöksissä.

f) Lahjontatapausten paljastaminen, syytteenpano ja rangaistukset

Vaikka kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ja ehdokasmaissa on jo nyt tai niissä tulee pian voimaan merkittävää rikosoikeudellista lainsäädäntöä, joka kattaa sekä lahjuksen antamisen että lahjuksen ottamisen julkisella ja yksityisellä sektorilla – edellä mainittujen lahjonnanvastaisten EU:n ja kansainvälisten säädösten laatimisen ansiosta – **todellinen ongelma lahjonnan torjunnassa liittyy pikemminkin näiden säädösten täytäntöönpanoon eli lahjontatapausten ehkäisemiseen ja tutkimiseen sekä niitä koskevaan syytteenpanoon ja niistä tuomitsemiseen.**

Tämä johtuu siitä, ettei lahjonnalla usein ole (välitöntä) uhria. Vain harvoin on olemassa sellaista asianosaista, joka pystyy ilmoittamaan lahjontatapauksesta poliisi- ja oikeusviranomaisille, ja lahjontatapauksista ilmoitetaan erittäin harvoin. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että lahjonta sinetöidään yleensä lahjuksen antajan ja lahjuksen ottajan välisellä *sanattomalla sopimuksella*, sillä kumpikin haluaa salata toimintansa mahdollisimman hyvin.

Lahjontatapauksista on myös olemassa hyvin vähän tilasto- ja rikosrekisteritietoja eivätkä saatavilla olevat tiedot kerro koko ongelman laajuudesta, sillä paljon tapauksia jää ilmoittamatta. Tästä syystä on erittäin vaikeaa tehdä oikeita päätelmiä, eikä lahjonnasta saada lisää tietoa, ellei todistajia saada ilmoittamaan lahjontatapauksista. Tässä onnistutaan vain, jos ilmiantajia suojellaan tehokkaasti vastatoimenpiteiltä ja kustolta (kuten työpaikan menetykseltä ja henkilökohtaisilta uhkauksilta) ja otetaan käyttöön todistajaa suojelevia säädöksiä, kuten järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä ja valvontaa koskevassa vuosituhaten strategiassa ehdotetaan (*ks. suositus 25*).

Usein ei ole lainkaan sellaisia todistajia, jotka voisivat ilmoittaa lahjontatapauksesta, joten lahjonta voidaan paljastaa ainoastaan siten, että tällaiseen toimintaan suoraan osallistuneita henkilöitä kannustetaan ilmiantamaan rikoskumppaninsa. Jos mikään näistä vaihtoehdoista ei tuota tuloksia, viimeisenä keinona on harkittava lainvalvontaviranomaisten todistustaakan keventämistä.

Vakavista rikkomuksista tiedottamisesta tehdyssä komission päätöksessä²⁷ vahvistetaan selkeät säännöt siitä, mitä komission henkilöstön on tehtävä ja keneen on otettava yhteyttä esimerkiksi petos- tai lahjontatapauksissa.

²⁷ C(2002) 845, 4.4.2002.

Jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa komission ehdotuksesta otettava käyttöön yhteiset säännöt todisteiden keräämistä, erityisiä tutkintatekniikoita, ilmiantajien, lahjonnan uhrien ja todistajien suojaamista sekä lahjonnan tuottaman hyödyn menetetyksi tuomitsemista varten, jotta voidaan helpottaa lahjontatapausten paljastamista, niiden tutkimista, niitä koskevaa syytteenpanoa ja niistä rankaisemista. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että lahjonnan uhreilla on käytettävissään asianmukaiset oikeussuojakeinot.

Komissio kehottaa jäsenvaltioita ottamaan tarvittaessa käyttöön selkeät suuntaviivat julkishallinnon henkilöstöä varten. Tällaisten suuntaviivojen mallina voitaisiin pitää 4. huhtikuuta 2002 tehtyä komission päätöstä.

On arvioitu, että lahjonnan kokonaiskustannukset ovat noin 5 prosenttia maailmantalouden arvosta. Järjestäytyneet rikollisryhmät käyttävät jopa 30 prosenttia tuloistaan poliisien, syyttäjien, tuomarien ja yleensä julkishallinnon lahjomiseen, jotta niiden toimintaa katsottaisiin läpi sormien.

Lahjontatapausten tutkimiseen ja ehkäisemiseen käytetään kuitenkin varsin vähän julkisia varoja, vaikka kokemukset osoittavat, että lahjonnan torjuntaan erikoistuneisiin yksiköihin panostamalla voitaisiin moninkertaistaa rikoksenteekijöiden paljastaminen ja syytteenpano ja tehostaa näin lahjonnan vastaista politiikkaa.

Lahjonnan torjuntaan erikoistuneilla viranomaisilla sekä lahjonnan ja siihen liittyvien talousrikosten kuten petosten, rahanpesun sekä vero- ja kirjanpitorikosten torjunnasta vastaavilla jäsenvaltioiden virkamiehillä on oltava asianmukainen riippumattomuus, itsenäisyys ja suoja tehtäviään harjoittaessaan. He eivät saa ottaa sopimattomia vaikutteita, ja heillä on oltava tehokkaita keinoja todisteiden keräämistä ja viranomaisia lahjonnan torjunnassa auttavien henkilöiden suojelemista varten.

Olisi lisättävä viranomaisten välistä yhteistyötä ja taloudellisiin tutkimuksiin keskittyviä yhteisiä tutkimuksia ja perustettava nimenomaan lahjontatapauksia käsitteleviä verkostoja ja kansallisia yhteyspisteitä kansainvälisen yhteistyön helpottamiseksi.

Komissio on esittänyt näiden aloitteiden lisäksi EY:n perustamissopimuksen tarkistamista siten, että voitaisiin perustaa riippumaton Euroopan syyttäjäviranomainen, jonka tehtävänä olisi Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten tekijöiden paljastaminen, syytteenpano ja tällaisten syytteiden ajaminen, myös tapauksissa joihin liittyy EU:n virkamiesten lahjontaa²⁸. Euroopan syyttäjäviranomaisen perustaminen takaisi rikoslainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon ja edistäisi yksilön oikeuksien toteutumista sekä varmistaisi OLAFin operatiivisten toimien oikeudellisen valvonnan.

²⁸ Ks. komission vihreä kirja yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjän toimien perustamisesta, KOM(2001) 715 lopullinen, 12.12.2001, ja sen seurantaraportti KOM(2003) 128 lopullinen, 19.3.2003..

5. LAHJONNAN VASTAISEN KULTTUURIN LUOMINEN EU:N TOIMIELIMISSÄ

Lahjonnan ja petosten torjumisesta EU:n toimielimissä ja muissa elimissä on viime vuosina tullut EU:n ehdoton painopistealue. Komission eroaminen maaliskuussa 1999 laukaisi kriisin, joka paljasti, että Euroopan julkishallinnon lahjomattomuuden suojaamiseksi tarvitaan entistä tehokkaampia toimenpiteitä.²⁹ Komissio on esittänyt asiaa koskevan lainsäädännön parantamiseksi useita aloitteita yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevassa vuoden 2000 kattavassa strategiassa, vuosien 2001–2003 toimintasuunnitelmassa³⁰ ja viimeksi OLAFin toimintaa koskevassa arviointikertomuksessa³¹.

OLAF on vuonna 1999 perustettu riippumaton hallintoelin, joka tutkii lahjontaa, petoksia ja muita EY:n talousarvioon vaikuttavia vakavia virkavirheitä kaikissa EU:n toimielimissä ja muissa elimissä³² (sisäiset tutkimukset). Toukokuussa 1999 tehdyllä toimielinten sopimuksella³³ laajennettiin edelleen sen tutkintavaltuuksia³⁴ kaikkiin yhteisön etuihin vaikuttaviin toimiin sellaisia EY:n virkamiesten väärinkäytöksiä vastaan, jotka voivat johtaa hallinnollisiin kanteisiin tai rikossyytteisiin. Kölnin Eurooppa-neuvosto kehotti kaikkia toimielimiä ja muita elimiä liittymään tähän toimielinten sopimukseen, jotta niissä kaikissa voitaisiin suorittaa tutkimuksia yhtäläisin edellytyksin.

Jotta Euroopan julkishallinnon lahjomattomuutta voitaisiin suojata entistä paremmin, kaikkien toimielinten ja elinten olisi liityttävä toukokuussa 1999 tehtyyn toimielinten sopimukseen ja tehtävä sisäinen päätös toimielinten sopimuksen liitteenä olevan mallipäätöksen mukaisesti.³⁵

²⁹ Useissa asiakirjoissa, joissa tarkasteltiin perusteellisesti nykyisiä sääntöjä ja käytäntöjä, tuotiin esille asiaa koskevan lainsäädännön heikkous ja erityisesti se seikka, että EU:n toimielimissä ei voitu tutkia epäiltyjä lahjonta- tai petostapauksia. Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus petostentorjuntaan erikoistuneista komission yksiköistä, erityisesti petostentorjunnan koordinoituyksiköstä (UCLAF) (EYVL C 230, 22.7.1998). Ks. riippumattoman asiantuntijakomitean 15. maaliskuuta 1999 antama ensimmäinen kertomus syytöksistä, jotka koskevat petoksia, huonoa hallintoa ja nepotismia Euroopan komissiossa, ja sen 10. syyskuuta 1999 antama toinen kertomus komission uudistamisesta – huonon hallinnon, sääntöjenvastaisuuksien ja petosten torjunnan nykyisen käytännön analyysi ja asiaa koskevia ehdotuksia.

³⁰ Tiedonanto *"Petostentorjunta – Kattavan strategian perustelut"* (KOM(2000) 358 lopullinen) ja tiedonanto *"Petostentorjunta – Toimintasuunnitelma 2001–2003"* (KOM(2001) 254 lopullinen).

³¹ Ks. KOM(2003) 154 lopullinen.

³² Komission päätös 1999/352/EY, EHTY, Euratom, tehty 28 päivänä huhtikuuta 1999, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisesta (EYVL L 136, 31.5.1999, s. 20).

³³ Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan yhteisöjen komission tekemä toimielinten välinen sopimus Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) sisäisistä tutkimuksista (EYVL L 136, 31.5.1999, s. 15) ja liitteenä oleva mallipäätös.

³⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 (EYVL L 136, 31.5.1999, s. 1 ja 8) mukaan OLAFin tutkimusten tarkoituksena on *"torjua petoksia, lahjontaa ja Euroopan yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavaa muuta laitonta toimintaa" ja "selvittää virkatoimintaan liittyviä vakavia tekoja, jotka voivat merkitä, että virkamies tai muu henkilöstöön kuuluva on jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan tavalla, joka voi haitata näiden yhteisöjen etuja ja joka voi johtaa kurinpitotoimiin ja tarvittaessa rikossyytteisiin, taikka että toimielimen tai elimen jäsen tai johtohenkilö taikka henkilökuntaan kuuluva, johon ei sovelleta henkilöstösääntöjä, on vastaavalla tavalla jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan"*.

³⁵ Ks. suositus 1 komission kertomuksessa *Evaluation of the activities of the European Anti-fraud Office (OLAF)* (KOM(2003) 154).

OLAF toimii pääasiassa toimeksiannosta ja perustaa toimintansa tietoihin, joita toimielinten jäsenet ja henkilöstö sille toimittavat lojaalisuusvelvollisuutensa perusteella.³⁶ Tältä osin komissio suosittaa, että OLAF kehittäisi käytäntöjä, joilla taataan tiedottamismenettelyjen noudattaminen ja niiden järjestelmällinen soveltaminen asianomaisten toimielinten ja elinten sekä tutkimuksiin osallistuvien henkilöiden osalta.³⁷

Myös yhteistyötä OLAFin ja muiden EU:n toimielinten ja elinten sekä taloudellisia väärinkäytöksiä tutkivien viranomaisten välillä on pidetty tärkeänä lahjonnan ja petosten torjumiseksi EU:n toimielimissä.³⁸

Komission hallinnonuudistusta koskevan valkoisen kirjan³⁹ jälkeen komissio on laatinut moitteetonta varainhoitoa koskevan käytännön oppaan, jossa kuvataan henkilöstösäännöissä asetettuja perusluonteisia eettisiä velvoitteita, erityisesti lahjomattomuus-, lojaalisuus- ja puolueettomuusvelvollisuutta, koskevia toimintanormeja.⁴⁰ Komissio on myös ottanut käyttöön sisäisiä toimenpiteitä edistääkseen tilivelvollisuutta ja ehkäistäkseen lahjontaa komissiossa⁴¹; näitä ovat vakavista rikkomuksista tiedottamisesta 4. huhtikuuta 2002 tehty komission päätös, komission jäseniä ja komission henkilöstöä koskevat käytäntösäännöt⁴², sisäisen tarkastuksen vähimmäisnormit komission yksiköissä, *Guide to testing for vulnerability to fraud* -opas sekä uudet säännöt arkaluonteisten toimien kierrättämisestä.

Perustamalla tutkimus- ja kurinpitotoimiston (IDOC)⁴³ komissio on luonut järjestelmän, jonka avulla voidaan entistä paremmin puuttua lahjontaan tai yleensä eturistiriitatilanteisiin kurinpidon kannalta. **IDOC:n ja OLAFin välinen yhteistyö olisi nähtävä keskeisenä välineenä suojata tehokkaasti ja yhdenmukaisesti Euroopan julkishallinnon lahjomattomuutta. Koska näiden elinten tehtävät täydentävät toisiaan⁴⁴ hallinnollisten tutkimusten alalla, niiden suhteista olisi laadittava yhteisymmärryspöytäkirja, jolla taataan kurinpitoseuraamuksia edellyttävien OLAFin tutkimusten asianmukainen seuranta ja vältetään päällekkäiset toimivaltuudet.**⁴⁵

³⁶ Asetuksessa (EY) N:o 1073/1999 säädetään velvollisuudesta ilmoittaa petoksista tai lahjonnasta.

³⁷ Ks. suositus 16 komission kertomuksessa *Evaluation of the activities of the European Anti-fraud Office (OLAF)*.

³⁸ Ks. komission kertomus *Evaluation of the activities of the European Anti-fraud Office (OLAF)*.

³⁹ Komission uudistamisesta 1. maaliskuuta 2000 annettu valkoinen kirja (KOM(2000) 200).

⁴⁰ Ks. *toimenpide 92 asiakirjassa "For sound project management, Practical guide"*. Luonnos on määrä antaa koko komission hyväksyttäväksi.

⁴¹ Komissio aikoo uudistuksen yhteydessä sisällyttää tuleviin henkilöstösääntöihin, joita käsitellään parhaillaan neuvostossa, vakavista rikkomuksista ilmoittamista koskevat säännöt, joita sovellettaisiin kaikkien EU:n toimielinten henkilöstöön.

⁴² Hyvää hallintotapaa koskevat toimintasäännöt, joita Euroopan komission henkilöstön on noudatettava suhteissaan yleisöön.

⁴³ Päätös C(2002) 540 hallinnollisten tutkimusten ja kurinpitomenettelyiden toteuttamisesta.

⁴⁴ OLAFilla on laajemmat sisäiset valtuudet suorittaa tutkimuksia kaikissa toimielimissä ja elimissä myös sellaisten jäsenten ja henkilökuntaan kuuluvien osalta, joihin ei sovelleta henkilöstösääntöjä.

⁴⁵ Koska OLAFilla on asiantuntemusta sellaisen toiminnan torjumisesta, johon liittyy vakavia talousrikollisuuden muotoja, tässä yhteisymmärryspöytäkirjassa olisi käytännössä selkiytettävä OLAFin ja kurinpitovelvoiteiden välistä työnjakoa. Ks. suositus 8 komission kertomuksessa *Evaluation report on the activities of the European anti-fraud Office*.

6. LAHJONNAN EHKÄISEMINEN – YHTENÄISMARKKINAT JA MUUT SISÄISET POLITIIKAT

Komission mielestä tulevissa aloitteissa olisi keskityttävä ehkäiseviin toimenpiteisiin, jotta voidaan vähentää lahjonnan mahdollisuuksia **välttämällä eturistiriidat sekä ottamalla käyttöön järjestelmällisiä tarkastuksia**. Tätä lähestymistapaa noudatettiin myös komission ensimmäisessä lahjontaa käsitelleessä tiedonannossa.

Euroopan parlamentti vastasi tiedonantoon kehottamalla komissiota käyttämään toimivaltaansa sellaisilla aloilla kuin lahjusten verovähennyskelpoisuus, julkisia hankintamenettelyjä koskevien "mustien listojen" laatiminen, rahoitustoimet, koulutusohjelmat, petokset EU:n toimielinten sisällä, rahanpesu sekä yhteisön ulkopuolelle osoitettava tuki.

a) Lahjomattomuuden lisääminen julkisella sektorilla

Hallinnosta ja julkishallinnosta vastaavat EU:n ministerit hyväksyivät 7. marraskuuta 2000 Strasbourgissa päätöslauselman Euroopan unionin julkisten palvelujen laadusta ja esikuva-analyysistä.

Päätöslauselman kulmakivenä on julkisten palvelujen kokonaisvaltaisen laadunhallinnan itsearviointimallin käyttöönotto (yhteinen arviointimalli eli *Common Assessment Framework, CAF*).

CAF:n on määrä toimia sekä viestinnän että esikuva-analyysin välineenä EU:n jäsenvaltioiden julkishallintojen keskuudessa, jotta voidaan lisätä lahjomattomuutta, tilivelvollisuutta ja avoimuutta julkisissa laitoksissa.

Ministereiden pyynnöstä hallinnon ja julkishallinnon pääjohtajat ovat kehittäneet työohjelman "innovatiivisten julkisten palvelujen johtoryhmälle"; tavoitteena on hallinnon laadun ja tehokkuuden jatkuva parantaminen.

Komissio suosittaakin, että EU:ssa käydään Strasbourgin päätöslauselman perusteella kattavaa vuoropuhelua hallinnon lahjomattomuuden ja hyvän hallintotavan vähimmäisnormeista ja esikuvista, jotka ovat välttämättömiä järjestäytyneen ja rajatylittävän lahjonnan tehokkaassa ehkäisemisessä ja torjunnassa.

b) Lahjusten verovähennyskelpoisuus

Vuonna 1996 annetun OECD:n suosituksen ja vuonna 1997 annetun komission tiedonannon mukaisesti kaikki ne EU:n jäsenvaltiot, joissa ulkomaisille julkisille virkamiehille annettujen lahjusten vähentäminen verotuksessa oli vielä mahdollista tai sallittua, ovat muuttaneet lainsäädäntöään verovähennyskelpoisuuden kieltämiseksi.

c) Julkiset hankinnat

Julkisten hankintojen osuus BKT:stä on EU:ssa noin 15 prosenttia. Julkisia hankintoja koskevilla yhteisön direktiiveillä varmistetaan avoimuus ja syrjimätön pääsy julkisiin hankintoihin. Yhteisön järjestelmässä on otettu huomioon petosten, lahjonnan ja salaisen yhteistyön estäminen tarjoajien ja hankintaviranomaisten välillä. Tarjouskilpailuun osallistuvien yritysten väliset salaiset menettelytavat voivat myös rikkoa suoraan EY:n perustamissopimuksen 81 artiklassa tarkoitettua kieltoa. Edellä mainitussa vuosituhannen strategiassa neuvosto kehottaa jäsenvaltioita ja Euroopan komissiota varmistamaan, että sovellettava lainsäädäntö antaa mahdollisuuden sulkea jäsenvaltioiden ja yhteisön järjestämien tarjouskilpailumenettelyjen ulkopuolelle sellaisen julkiseen tarjouskilpailumenettelyyn osallistujan, joka on tehnyt järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä rikoksia; sen varmistamiseksi, että näitä sitoumuksia voidaan noudattaa, olisi laadittava erityismääräyksiä komission tehtävästä niin hallinnollisessa yhteistyössä kuin mustien listojen käyttöönotossakin, ja samalla olisi varmistettava, että asiaan liittyviä tietosuojaa koskevia sääntöjä noudatetaan.

Komissio sisällytti toukokuussa 2000 tekemäänsä ehdotukseen julkisia hankintoja koskevien direktiivien muuttamisesta velvoitteen, jonka mukaan markkinoilta on suljettava pois tarjoaja, joka on tuomittu lainvoimaisella päätöksellä lahjuksen antamisesta, petoksista tai osallistumisesta rikollisjärjestön toimintaan. Muutetun direktiiviehdotuksen 45 artiklan mukaan hankintaviranomainen voi pyytää toisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä, jos se tarvitsee tietoja ehdokkaiden tai tarjoajien henkilökohtaisesta asemasta. Toisen jäsenvaltion viranomaisella on velvollisuus tehdä yhteistyötä pyynnöstä. Sekä neuvosto että Euroopan parlamentti tukivat 45 artiklaan esitettyjä tarkistuksia direktiiviehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä. Muita lainsäädäntöehdotuksia direktiiviehdotuksen 45 artiklan täytäntöönpanemiseksi ei siis tarvita.

Komissio arvioi asiaa uudelleen uusien sääntöjen soveltamisen perusteella.

d) Lahjomattomuuden lisääminen yksityisellä sektorilla

i. Haavoittuvien ammattikuntien suojeleu rikollisilta vaikutteilta

Juristien, kirjanpitäjien ja tilintarkastajien kanssa on aloitettu avoin ja hedelmällinen vuoropuhelu, jotta voidaan selvittää mahdolliset puutteet tai epäjohtonmukaisuudet, kehittää eettisiä perusperiaatteita EU:n tasolla sekä löytää oikea tasapaino salassapitovelvollisuuden ja yleisen edun välillä.

Tämän työn tuloksena allekirjoitettiin 27. heinäkuuta 1999 Euroopan ammatillisten järjestöjen peruskirja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tukemiseksi. Euroopan ammatilliset järjestöt (notaarit, juristit, kirjanpitäjät, tilintarkastajat ja veroneuvojat) kannustavat jäsenjärjestöjään sisällyttämään nykyisiin tai myöhemmin laadittaviin käytäntöihin normeja, joilla suojellaan niiden edustamien ammattikuntien jäseniä osallisuudelta petoksiin, lahjontaan ja rahanpesuun, tai järjestäytyneen rikollisuuden harjoittamalta hyväksikäytöltä.

Komissio kehottaa järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tukemiseksi tehdyn Euroopan ammatillisten järjestöjen peruskirjan allekirjoittajia vahvistamaan edelleen itsesääntelyjärjestelmiään. Näin voidaan vähentää riskiä siitä, että näiden ammattikuntien edustajat joutuvat luopumaan ammatillisesta luotettavuudestaan rikollisten suorittamien lainvastaisten tekojen vuoksi.

ii. Yritysten sosiaalisen vastuun vahvistaminen

Yritykset ja niiden edustajat ovat yleensä sekä lahjonnan harjoittajia (lahjonnan tarjonta) että lahjonnan uhreja (joko tarjoajana, jota ei valittu, koska sopimus myönnettiin kilpailijalle, joka antoi lahjuksia tullakseen valituksi, tai uhrina, jos työntekijä on toiminut yrityksen etujen vastaisesti kilpailevan yrityksen lahjottua hänet).

Yksityisen sektorin kaksitahoiseen rooliin on puututtava edistämällä yritysten vastuuta kansainvälisten normien ja periaatteiden pohjalta; näihin kuuluvat nykyaikaisten tilinpäätösstandardien kehittäminen ja soveltaminen, asianmukaisten sisäisten tarkastusjärjestelmien käyttöönotto, käytäntösäännöt ja niiden soveltaminen sekä viestintäkanavien luominen.

Vuonna 1997 tehdyn kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevan OECD:n yleissopimuksen mukaan minkä tahansa lainkäyttöalueen ulkomaisen virkamiehen lahjonta on rangaistava rikos (mukaan luettuna yrityksen vastuu) kaikilla sopimuspuolina olevien valtioiden lainkäyttöalueilla (mm. kaikissa EU:n jäsenvaltioissa). Viimeaikaiset tutkimukset (ks. *Transparency Internationalin* julkaisema *Bribe Payers' Index*) viittaavat kuitenkin siihen, että vain harvat yritykset ovat tietoisia tästä kansainvälisestä säädöksestä ja sen kansallisista täytäntöönpanosäädöksistä. **Tietoisuutta olisi lisättävä koko yksityisellä sektorilla**, jotta yritykset ymmärtäisivät lahjonnan mahdolliset tuhoiset seuraukset yrityksille ja niiden maineelle ja jotta näin voitaisiin ehkäistä lahjontaa.

Lahjonta on piilevä ilmiö, sillä se perustuu lahjuksen antajan ja lahjuksen ottajan väliseen "sanattomaan sopimukseen". **Yrityksillä olisikin oltava ilmiäntoita koskevat selkeät säännöt** (eli menettelyt, joita noudatetaan, jos työntekijän tietoon tulee yrityksen sisäinen lahjonta). Yrityksissä olisi annettava koulutusta ja valvottava näitä sääntöjä, jotta kaikille olisi selvää, ettei lahjontaa voida hyväksyä, ja jotta työntekijöitä rohkaistaisiin ilmoittamaan lahjonnasta.

Komissio aikoo edelleen edistää julkisen ja yksityisen sektorin välillä tarvittavaa vuoropuhelua tällä alalla mm. järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemistä käsittelevän eurooppalaisen foorumin ja muiden aloitteiden avulla.

e) Tilinpäätösstandardit ja lakisääteinen tilintarkastus

Kirjanpidon ja tilintarkastuksen alalla viime aikoina tapahtuneet suuret skandaalit ovat nopeuttaneet päätöksentekoa tehokkaiden ja kilpailukykyisten EU:n pääomamarkkinoiden luomiseksi vuoteen 2005 mennessä, mikä on EU:n rahoituspalvelujen toimintasuunnitelmassa asetettu tavoite.

EU antoi kesäkuussa 2002 asetuksen, jonka mukaan julkisesti noteerattujen yhtiöiden, mm. pankkien ja vakuutusyhtiöiden, on laadittava konsolidoidut tilinpäätöksensä vuodesta 2005 alkaen kansainvälisten tilinpäätösstandardien (International Accounting Standards, IAS) mukaisesti. Näin varmistetaan, että yhtiöiden tilinpäätökset ovat kaikkialla EU:ssa entistä luotettavampia, ymmärrettävämpiä ja vertailukelpoisempia. Samalla helpotetaan petosten ja lahjonnan havaitsemista. Komission on nyt varmistettava kansainvälisten tilinpäätösstandardien asianmukainen täytäntöönpano, yhdenmukainen tulkinta ja noudattaminen.

Komissio antoi toukokuussa 2002 tilintarkastajan riippumattomuutta koskevan suosituksen, johon sisältyy monia vaativia periaatteita. Siinä suositetaan erityisesti, että tilintarkastajaa olisi kiellettävä suorittamasta lakisääteistä tilintarkastusta, jos tilintarkastajan ja asiakkaan välillä on suhde, joka voi vaarantaa tilintarkastajan riippumattomuuden. Vaikka suositus ei ole oikeudellisesti sitova, se antaa selkeän mallin hyväksi havaitusta käytännöstä. Komissio valvoo suosituksen täytäntöönpanoa ja harkitsee käytännön soveltamisen perusteella, tarvitaanko tällä alalla sitovaa EU:n lainsäädäntöä.

EU:ssa ei nykyisin ole hyväksytyjä tilintarkastusstandardeja. Yleisesti hyväksytään, että aloitteen olisi tällä alalla perustuttava kansainvälisiin tilintarkastuskäytäntöihin (International Standards on Auditing, ISA), mutta toistaiseksi on epäselvää, miten kaikki lakisääteiset tilintarkastukset EU:ssa suoritettaisiin niiden mukaisesti. Myöskään tilintarkastajien valvonnasta ei ole annettu EU:n sääntöjä.

Komissio käsittelee lakisääteistä tilintarkastusta myöhemmin annettavassa tiedonannossa, jossa selvitetään tämän alan tulevia poliittisia painopistealueita.

f) Lahjonnan torjunta julkisen ja yksityisen sektorin välimaastoon sijoittuvissa erityiselimissä

Länsi-Euroopassa on viime vuosina koettu **poliittisten lahjusskandaalien aalto**. On käynyt ilmi, että julkisten virkojen haltijoiden, yritysmaailman ja työmarkkinaosapuolten edustajien sekä muiden julkisen ja yksityisen sektorin välimaastoon sijoittuvien eturyhmien, kuten puolueiden, ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen tai säätiöiden, välillä voi olla salaisia (kolmikantaisia) yhteyksiä. Hyvin usein näille puolijulkisille erityistahoille annetaan viranomaisille ilmoittamatta ja lakisääteiset velvoitteet kiertäen lahjoituksia, joilla pyritään vaikuttamaan merkittäviin poliittisiin tai taloudellisiin päätöksiin tai luomaan "hyvä ilmapiiri" julkisen ja yksityisen sektorin välille.

Tällaiset yhteydet ovat salaisia, joten yleensä on hyvin vaikeaa todistaa konkreettista vastikkeellista lahjuksen antamista ja lahjuksen ottamista sen rikosoikeudellisessa merkityksessä, ja joskus teko ei ole lainkaan rangaistava.

Ilmiö on tullut esiin erityisesti eräiden tiedotusvälineissä runsaasti julkisuutta saaneiden tapausten yhteydessä. Suuntaus voidaan yleisesti liittää kyseisten maiden työmarkkinaosapuolten ja muiden eturyhmien rahoituksen rakenteeseen ja siihen sovellettaviin sääntöihin. Näiden tahojen rahoitukseen liittyvien poliittisten skandaalien yleistyminen johtuu osittain seuraavista tekijöistä: organisaatioiden byrokratian lisääntyminen, kampanjajen kasvu, poliittisen kilpailun luonteen muuttuminen tiedotusvälineiden käytön lisääntymisen takia tai valtion aseman mureneminen julkisten palvelujen tarjoajana sekä kilpailu valtion sopimuksista.

Jotta ongelma voitaisiin tuoda päivänvaloon ja ratkaista, on analysoitava perusteellisesti näiden yhteyksien luonnetta. Itse asiassa **työmarkkinaosapuolten ja eturyhmien eturistiriitojen syntyminen voidaan ehkäistä ainoastaan vaatimalla niiden rahoitukselta ja vaalimenoilta ehdotonta avoimuutta ja rajoittamalla näiden tahojen edustajien liiketoimintaa.**

Komissio on erittäin huolestunut tästä kehityksestä ja se esittääkin, että EU:n laajuisesti otettaisiin käyttöön näiden erityistahojen rahoitusta koskevat selkeät ja avoimet säännöt ja että kansalaisyhteiskunnan asemaa vahvistettaisiin.

Poliittisen lahjonnan sekä työmarkkinaosapuolten ja muiden eturyhmien rahoituksen tilannetta Euroopassa arvioivan tutkimuksen perusteella komissio valmistelee ja tekee Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotuksia, jotka koskevat näiden tahojen avointa rahoitusta, vaalimenoja ja eturistiriitojen välttämistä koskevia normeja ja parhaita käytäntöjä.

7. ULKOISET NÄKÖKOHDAT

Uusien jäsenvaltioiden liittyminen EU:hun sekä Tampereen päätelmissä tai äskettäin annetussa tiedonannossa "Laajempi Eurooppa ja naapuruus" mainittu EU:n sisäisen ja ulkoisen politiikan johdonmukaisuuden lisääminen etenkin Venäjän, läntisten uusien itsenäisten valtioiden, Kaakkois-Euroopan ja Välimeren alueen kumppaneiden osalta ovat jo pohjustaneet tulevia (keskitettyjä) EU:n aloitteita lahjonnan torjunnassa.

a) Lahjonnan vastaisen politiikan edistäminen unioniin liittyvissä maissa, ehdokasmaissa ja muissa kolmansissa maissa kymmenen yleisen periaatteen mukaisesti (ks. tämän asiakirjan liite)

Lahjonnan torjunta on viime vuosina noussut entistä näkyvämpään asemaan unioniin liittyvissä maissa ja ehdokasmaissa etenkin tulevan laajentumisen takia. Huomattavaa edistystä on jo tapahtunut, ja useimmat näistä maista ovat ottaneet käyttöön lahjonnan vastaisia kansallisia strategioita, mutta lahjonta ja muut talousrikokset ovat edelleen yleisiä, kuten komissio on korostanut määräraikaiskertomuksissaan Euroopan unioniin liittymisen valmistelujen edistymisestä. Sitä paitsi päällekkäiset toimivaltuudet ja koordinoinnin puute vaarantavat saavutukset.

Vaikka jäsenyysneuvotteluissa on käsitelty valmiuksien lisäämistä lahjonnan torjunnassa ja Phare-ohjelmasta on tuettu useita lahjonnan vastaisia hankkeita, **komissio ehdottaa toimien tehostamista, jotta sen kokonaisvaltainen lahjonnan vastainen strategia ulotettaisiin kokonaisuudessaan sekä unioniin liittyviin maihin että ehdokasmaihin.**

Kaikki unioniin liittyvät maat ja ehdokasmaat ovat allekirjoittaneet vähintään yhden kansainvälisestä lahjonnan vastaisista sopimuksista, kuten Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen tai siviilioikeudellisen yleissopimuksen tai kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevan OECD:n yleissopimuksen, mutta suurimpana haasteena on edelleen niiden käytännön täytäntöönpano.

Komissio on useaan otteeseen suosittanut koordinoinnin parantamista lahjonnan torjunnasta vastaavien viranomaisten välillä sekä kampanjoita, joiden avulla lisätään yleistä tietoisuutta lahjonnan ehkäisemiseksi. **Keskitetyn lahjonnantorjuntayksikön tai koordinoituelimen perustaminen** olisi tässä suhteessa merkittävä edistysaskel.

Julkishallinnon rakenteiden ja oikeuslaitoksen kyky hoitaa tehtävänsä tehokkaasti on komission keskeinen päämäärä. Tämä koskee etenkin yhteisön säännöstöstä johtuvien oikeudellisten velvoitteiden täytäntöönpanoa. Lahjonnan tehokas torjunta edellyttää, että hallintoviranomaisten lahjomattomuuden, avoimuuden ja tilivelvollisuuden lisääminen sekä hyvän hallintotavan edistäminen ovat kokonaisvaltaisen ehkäisevän politiikan olennaisia osia.

Komissio kannattaa kymmenen yleisen periaatteen (ks. tämän asiakirjan liite) ja kunkin maan tarpeiden mukaisesti, että Phare-ohjelmassa toteutettaisiin kokonaisvaltaisia toimia vielä ennen liittymistä ja vahvistettaisiin näin entisestään ehdokasmaiden hallintovalmiuksia (oikeus-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä julkisista hankinnoista vastaavat viranomaiset).

Komission mielestä **tämän alan koulutusta ja erikoistumista** olisi parannettava, jotta kaikilla asiaankuuluvilla kansallisilla elimillä, kuten oikeus-, syyttäjä-, lainvalvonta-, tulli- ja poliisiviranomaisilla, olisi asianmukainen ja koulutettu henkilöstö. Kattavin ja keskeisin suositus tässä yhteydessä on kansallisen lainsäädännön entistä parempi mukauttaminen yhteisön säännöstöön ja muihin kansainvälisiin säädöksiin, jotta niitä voidaan kehittää edelleen.

Komissio tunnustaa täysin, että kansallisen lahjonnantorjuntapolitiikan tehokkuutta voidaan arvioida vasta kun sen täytäntöönpanosta on kulunut vähintään vuosi.

Muissa maissa, kuten Länsi-Balkanin maissa, lahjonta on edelleen laajalle levinnyt ilmiö. Kansallisten instituutioiden yleinen vahvistaminen onkin keskeinen osa Länsi-Balkanin maiden vakautus- ja assosiaatioprosessia. Entistä vahvemmat ja tehokkaammat instituutiot pystyvät entistä paremmin torjumaan lahjontaa. Lahjontaan puuttuminen on tärkeä osa Cards-tukiohjelman yhteydessä hyväksytyjä alue- ja maakohtaisia strategioita esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Yleisesti ottaen on välttämätöntä edistyä lahjunnan tukahduttamisessa, jotta Länsi-Balkanin maat voisivat edetä kohti Euroopan yhdentymistä.

Joulukuussa 2002 Kööpenhaminassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti, että unionin olisi käytettävä laajentumisen tarjoama tilaisuus ja kehitettävä suhteitaan naapureihinsa Venäjään, Ukrainaan, Moldovaan, Valko-Venäjään ja Välimeren alueen maihin, vältettävä luomasta uusia Eurooppaa jakavia raja-aitoja sekä edistettävä vakautta ja hyvinvointia paitsi unionin uusien rajojen sisällä myös niiden ulkopuolella. Uuden naapuruuspolitiikan yhteydessä on tarkoitus tehostaa yhteistyötä myös yhteisten turvallisuushkien, kuten lahjunnan, ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. EU tarkastelee mahdollisuuksia työskennellä entistä tiiviimmin naapurimaiden kanssa oikeudellisen yhteistyön ja poliisiyhteistyön aloilla sekä kehittää vastavuoroista oikeudellista avunantoa. Näiden maiden on houkuteltava ulkomaisia investointeja voidakseen parantaa taloudellista suorituskykyään. Tämä on voimakas välillinen kannustin lahjunnan vähentämiseen, ja poliitikot tiedostavat tämän seikan yhä paremmin.

b) Yhteistyösopimukset ja ulkomaanapuohjelmat

Ihmisoikeuksien edistämisestä, demokraattisten periaatteiden vakiinnuttamisesta ja oikeusvaltiosta on tullut EU:n ulko- ja kehitysyhteistyöpolitiikan keskeisiä tavoitteita. Ne on sisällytetty "olennaisina osina" erilaisiin kehitysmaiden kanssa tehtyihin yhteistyösopimuksiin, ja ne ovat osa kumppanuusmaiden kanssa käytävää säännöllistä poliittista vuoropuhelua. EU:n ja 77:n Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtion (AKT) välillä Cotonoussa 23. kesäkuuta 2000 allekirjoitetussa AKT–EU-kumppanuussopimuksessa mennään askelta pitemmälle, sillä siinä mainitaan nimenomaisesti hyvä hallintotapa ("perusosana") ja korruptio. AKT ja EU sopivat hyvän hallintotavan määritelmästä⁴⁶, joka käsittää myös lahjunnan torjumisen. Nämä alat ovat tärkeä aihe myös poliittisessa vuoropuhelussa. Osapuolet ovat sopineet, että kun yhteisö myöntää merkittävää rahoitustukea, vakavissa korruptiotapauksissa, mukaan luettuna korruptioon johtava lahjonta, voidaan

⁴⁶ Hyvä hallintotapa tarkoittaa luonnonvarojen, inhimillisten ja taloudellisten resurssien sekä rahoitusvarojen avointa ja vastuullista hallintaa osana oikeudenmukaista ja kestävästä kehitystä. Se edellyttää viranomaisilta selkeitä päätöksentekomenettelyjä, avoimia ja vastuullisia instituutioita, lain noudattamisen ensisijaisuutta resurssien hallinnassa ja jakamisessa sekä toimintaedellytysten kehittämistä erityisesti korruption ehkäisemiseen ja kitkemiseen tarkoitettujen toimien suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi.

käynnistää neuvottelumenettely. Jos tilanteen korjaamiseksi ei toteuteta toimenpiteitä, viimeisenä keinona voidaan päättää yhteistyön keskeyttämisestä.

Cotonoun sopimuksessa ei määritellä, millaiset "vakavat korruptiotapaukset" voivat johtaa yhteistyön keskeyttämiseen. Jatkuvassa poliittisessa vuoropuhelussa, joka kattaa hallintotapaan liittyvät kysymykset, osapuolet tarkastelevat käynnissä olevia muutoksia ja saavutetun edistyksen jatkumista. Tässä säännöllisessä arvioinnissa otetaan huomioon kunkin maan taloudellinen, yhteiskunnallinen, kulttuurinen ja historiallinen tausta. Neuvottelumenettelyä ei sovelleta yksinomaan tai välttämättä silloin, kun kyse on EY:n varoista, vaan yleisesti silloin, kun korruptio haittaa maan kehitystä. Neuvotteluja on käyty kerran, kun Euroopan unioni oli erittäin huolestunut julkisen sektorin kirjanpitojärjestelmän avoimuuden puuttumisesta sekä vakavan korruption vaarasta etenkin luonnonvarojen hallinnassa ja monopolien hyödyntämisessä eräissä kumppanuusmaassa.

Komission käsikirjassa *kolmansien maiden hyväksi toteutettavan yhteisön yhteistyön piirissä tehtävistä palveluhankintoja, tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskevista sopimuksista* on määräyksiä, joita sovelletaan tietyn hankkeen yhteydessä havaittuihin korruptiotapauksiin. Nämä määräykset eivät välttämättä johda asianomaisen maan kanssa sovitun yhteistyökehityksen soveltamatta jättämiseen. Ainakin alkuvaiheessa ne vaikuttavat yleensä hankkeen tukemiseksi suoritettaviin EY:n maksuihin.

Käsikirjan kohdassa 7 määrätään, että komissio voi *"keskeyttää tai peruuttaa hankkeiden rahoituksen, jos hankintamenettelyn jossain vaiheessa havaitaan korruptiotapauksia – olivatpa ne luonteeltaan millaisia tahansa – ja jos hankintaviranomainen ei toteuta kaikkia asianmukaisia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi. Tässä määräyksessä korruptiotapauksella tarkoitetaan mitä tahansa sellaista tapausta, jossa tarjoudutaan antamaan tai suostutaan tarjoamaan jollekin toiselle henkilölle lahjus, palkkio tai provisio yllykkeeksi tai korvauksena siitä, että sen saaja suorittaisi hankintapäätöksen tekemiseen tai mihin tahansa muuhun toimeksiantajan kanssa tehtyyn sopimukseen liittyviä toimia tai olisi suorittamatta niitä."*

Tämän uuden politiikan täytäntöönpanemiseksi komissio tarkastelee parhaillaan tuensaajamaiden kanssa tekemiään puitesopimuksia ja erityisiä rahoitussopimuksia sekä tarjouspyyntöasiakirjoja ja sopimuksia, jotta niihin voitaisiin sisällyttää vakiolausekkeita, joiden nojalla komissio voi keskeyttää rahoituksen ja velvoittaa tuensaajamaan toteuttamaan konkreettisia toimia korruptiotapauksissa.

Äskettäin (joulukuussa 2001 ja tammikuussa 2002) Algerian ja Libanonin kanssa tehdyissä sopimuksissa on yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa koskevia uusia lukuja. Niihin sisältyy erityinen lahjonnan torjuntaa koskeva artikla, ja niissä viitataan nykyisiin kansainvälisiin säädöksiin sekä velvoitetaan sopimuspuolet toteuttamaan konkreettisia toimenpiteitä korruptiota vastaan ja antamaan keskinäistä oikeudellista apua rikostutkinnassa.

c) EU:n kauppapolitiikka ja julkisesti tuetut vientiluotot

Viimeaikaiset tutkimukset, joissa on tarkasteltu maan avoimuuden ja hyvän hallintotavan yhteyttä lahjonnan määrään, viittaavat siihen, että lahjontaa voidaan ehkäistä parhaiten panostamalla vahvasti yhteiskunnan rakenteiden kehittämiseen ("*hyvä hallintotapa*"), tarjoamalla virkamiehille hyvä palkka ja osallistumalla vapaakauppaan sekä varmistamalla markkinoiden avoimuus: mitä avoimempi maa on, sitä vähemmän siellä esiintyy lahjontaa. **Lahjonta lisää epävarmuutta ja liiketoimintakustannuksia, joten se haittaa kansainvälistä kauppaa ja vähentää investointeja ja samalla kasvua. Avoimet ja kilpailuun perustuvat paikalliset ja kansainväliset markkinat voivat vähentää lahjontaa.**

EU on komission kautta jatkuvasti puolustanut avoimuutta kansainvälisen kaupan olennaisena osana. Se on tässä yhteydessä aina pitänyt julkisten hankintojen avoimuuden lisäämistä yhtenä ensisijaisista painopistealueistaan. EY kannattaa julkisia hankintoja koskevan sopimuksen ulottamista muihin WTO:n osapuoliin; sopimuksessa on avoimuuden lisäämistä koskevia määräyksiä, ja sillä varmistetaan terve kilpailu kansainvälisten hankintojen alalla. EY on myös sitoutunut osallistumaan aktiivisesti neuvotteluihin julkisten hankintojen avoimuutta koskevan monenvälisen sopimuksen tekemiseksi, mistä sovittiin Dohassa pidetyssä WTO:n neljännessä ministerikokouksessa. Monenvälisten järjestelmien avoimuutta ja ennustettavuutta parantavat ehdotukset, joita EY teki muilla WTO:n toiminta-aloilla Dohassa, edistävät toteutuessaan myös lahjomattomuutta.

Julkisesti tuettujen vientiluottojen osalta komissio kehottaa jäsenvaltioita valvomaan lahjonnan vastaisten lausekkeiden konkreettista täytäntöönpanoa asianomaisten kansallisten viranomaisten soveltamissa säännöissä ja OECD:n joulukuussa 2000 antaman toimenpidejulistuksen⁴⁷ mukaisesti.

8. PÄÄTELMÄT

EU:n tulevan lahjontaa koskevan politiikan olisi sisällettävä seuraavat keskeiset osat:

- **Voimakkaan poliittisen sitoutumisen kaikkien lahjonnan muotojen torjuntaan olisi lähdettävä EU:n toimielinten korkeimmalta tasolta.**
- **Nykyisten lahjonnan vastaisten säädösten täytäntöönpanoa olisi valvottava tiiviisti ja tehostettava sitä toistaiseksi siten, että Euroopan yhteisö liittyisi jompaankumpaan tai kumpaankin lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen ja osallistuisi sen seurantamekanismin (GRECO) toimintaan.**
- **EU:n jäsenvaltioiden olisi kehitettävä ja parannettava tutkimusvälineitä ja osoitettava lisää erikoistunutta henkilöstöä lahjonnan torjuntaan.**
- **Jäsenvaltioiden sekä EU:n toimielinten ja elinten olisi tehostettava toimia Euroopan yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavan lahjonnan torjumiseksi.**

⁴⁷ Tätä asiakirjaa on tarkistettu ja se on korvattu 7. helmikuuta 2003. Yksityiskohtaisia tietoja on saatavilla Internet-osoitteessa:
<http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-355-nodirectorate-no-no-no-31,00.html>

- **EU:n tasolla olisi edelleen kehitettävä EU:n julkishallintojen lahjomattomuutta koskevia yhteisiä normeja, kuten hallinnosta ja julkishallinnosta vastaavien EU:n johtajien yhteistä arviointimallia.**
- **Jäsenvaltioiden ja komission olisi tuettava yksityistä sektoria sen pyrkimyksissä lisätä lahjomattomuutta ja yritysten vastuullisuutta.**
- **Poliittisen lahjonnan sekä työmarkkinaosapuolten ja muiden eturyhmien laittoman rahoituksen torjuntaa on tehostettava EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla.**
- **Jäsenvaltioiden ja komission olisi järjestelmällisesti sisällytettävä lahjontaan liittyvät kysymykset jatkuvaan vuoropuheluunsa unioniin liittyvien maiden, ehdokasmaiden ja muiden kolmansien maiden kanssa sekä autettava edelleen näitä maita niiden pyrkimyksissä lahjonnan vastaisen kansallisen politiikan laatimiseksi ja täytäntöönpanemiseksi liitteessä olevien kymmenen yleisen periaatteen mukaisesti.**
- **EU:n olisi edelleen sisällytettävä lahjonnan torjunta olennaisena osana ulko- ja kauppapolitiikkaansa.**

LIITE

KYMMENEN PERIAATETTA LAHJONNAN TORJUNNAN PARANTAMISEKSI UNIONIIN LIITTYVISSÄ MAISSA, EHDOKASMAISSA JA MUISSA KOLMANSISSA MAISSA

1 Luotettavuuden takaamiseksi johtajien ja päättäjien on esitettävä selkeä kanta lahjontaa vastaan. Yleisesti sovellettavia ratkaisuja ei ole olemassa, joten on laadittava ja toteutettava kansallisia lahjonnan vastaisia strategioita tai ohjelmia, jotka kattavat sekä ehkäisevät toimenpiteet että torjuntatoimenpiteet. Näistä strategioista on järjestettävä laaja kuuleminen kaikilla tasoilla.

2 EU:n nykyisten ja tulevien jäsenvaltioiden on mukauduttava lainsäädäntönsä täysin yhteisön säännöstöön sekä ratifioitava ja pantava täytäntöön kaikki tärkeimmät kansainväliset lahjonnan vastaiset säädökset, joiden osapuolia ne ovat (YK:n, Euroopan neuvoston ja OECD:n yleissopimukset). Kolmansien maiden on allekirjoitettava ja ratifioitava sekä pantava täytäntöön asiaa koskevat kansainväliset lahjonnan vastaiset säädökset.

3 Lahjonnan vastaiset säädökset ovat tärkeitä, mutta vielä tärkeämpää on, että niiden täytäntöönpanosta vastaavat pätevät ja näkyvät lahjonnan vastaiset elimet (eli hyvin koulutetut ja erikoistuneet viranomaiset, kuten lahjonnan torjuntaan erikoistuneet syyttäjät). On kehitettävä kohdennettuja tutkimustekniikoita, tilastoja ja indikaattoreita. Lainvalvontaelinten tehtävää on vahvistettava paitsi lahjonnan myös petosten, verorikosten ja rahanpesun osalta.

4 Kaikkien kansalaisten on voitava päästä julkisiin tehtäviin. Työhönoton ja ylennysten on tapahduttava puolueettomasti ja ansioiden perusteella. Palkkojen ja sosiaalietuuksien on oltava riittäviä. Virkamiehiä on velvoitettava ilmoittamaan varallisuutensa. Arkaluonteisia toimia on kierrätettävä.

5 Julkishallinnon (oikeuslaitoksen, poliisin, tullihallinnon, verohallinnon, terveydenhuoltoalan, julkisten hankintojen) lahjomattomuutta, tilivelvollisuutta ja avoimuutta on lisättävä soveltamalla laadunhallintavälineitä sekä tarkastus- ja valvontanormeja, kuten julkishallinnosta vastaavien EU:n johtajien yhteistä arviointimallia ja Strasbourgin päätöslauselmaa. Avoimuuden parantaminen on tärkeää, jotta voidaan lisätä luottamusta kansalaisten ja julkishallinnon välillä.

6 Julkisella sektorilla on otettava käyttöön käytännesääntöjä ja valvottava niiden noudattamista.

7 Sekä julkisella että yksityisellä sektorilla on laadittava selkeitä sääntöjä, jotka koskevat ilmiäntoita (koska lahjonnalla ei ole välittömiä uhreja, jotka voisivat todistaa ja ilmoittaa siitä) ja rikoksista ilmoittamista.

8 On kannustettava kansalaisia olemaan suvaitsematta lahjontaa toteuttamalla tietoisuutta lisääviä kampanjoita tiedotusvälineissä ja antamalla koulutusta. Keskeisenä viestinä on oltava, että lahjonta ei ole hyväksyttävä ilmiö vaan rikos. Kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä tehtävä ongelman ehkäisemisessä ja torjumisessa.

9 On otettava käyttöön selkeät ja ymmärrettävät säännöt puolerahoituksesta ja puolueiden ulkoisesta varainhoidon valvonnasta, jotta voidaan välttää salaiset yhteydet poliitikkojen ja (laittomien) liiketoiminnan eturyhmien välillä. Puolueilla on selvästi voimakas vaikutusvalta päättäjiin, mutta lahjonnan vastaiset säädökset eivät usein koske niitä.

10 On kehitettävä kannustimia, jotta yksityinen sektori pidättyisi lahjonnasta, kuten käytännesääntöjä tai rehellisten yritysten "valkoisia listoja".