

(Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoa soveltamalla annetut säädökset)

sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskeva yleissopimus

SELITYSMUISTIO

(Neuvoston 3 päivänä joulukuuta 1998 hyväksymä teksti)

(98/C 391/01)

I JOHDANTO

Kuten käytännöllisesti katsoen kaikkialla maailmassa, myös Euroopan unionin jäsenvaltioissa rikoslait sisältävät säännöksiä sellaisen aktiivisen ja passiivisen lahjonnan torjumiseksi, joka koskee kansallisia virkamiehiä. Vaikka lahjontarikoksen määritelmät saattavat vaihdella jäsenvaltiosta toiseen, niissä on yhteisiä tekijöitä, jotka mahdollistavat yhteiseen määritelmään pääsemisen.

Asiaa pikemminkin kansainvälisestä kuin kansallisesta näkökulmasta tarkasteltaessa on jo pitkään tiedetty että rajat ylittäviä piirteitä omaavaa lahjontaa torjuttaessa pääasiallisena heikkoutena on ollut se, ettei jäsenvaltioiden rikoslaki useinkaan ole tarjonnut mahdollisuutta käsitellä sellaisia lahjontarikoksia, jotka koskevat ulkomaalaisia virkamiehiä tai kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevia virkamiehiä. Kansallista rikoslakia sovellettaessa ”julkista viranomaista” tai virkamiestä koskeva määritelmä käsittää monissa jäsenvaltioissa ainoastaan kansalliset virkamiehet: vaikka käsitettä ei olisikaan määritelty suppeasti, sitä usein tulkitaan rajoittavasti.

Näin ollen useimpien jäsenvaltioiden rikoslaissa ei katsota rangaistavaksi teoksi sellaista menettelyä, jolla pyritään lahjomaan toisen jäsenvaltion virkamiehiä, vaikka tämä tapahtuisi kyseisen valtion omalla alueella tai kyseisen valtion kansalaisen yllytyksestä ⁽¹⁾. Vaikka rikollisesta menettelystä voidaan joissain olosuhteissa nostaa syyte käyttämällä perusteena muuta kuin lahjontaa, kuten petosta tai epärehellisyyttä, on hyvin todennäköistä, että itse lahjonta jää rankaisematta.

Tämä kauan kansainvälisten elinten (erityisesti OECD:n ⁽²⁾ ja Euroopan neuvoston) huomion kohteena ja lukuisten suositusten ja päätöslauselmien aiheena ollut tilanne on käynyt aina vain kestävämmäksi Euroopan unionissa, mikä johtuu unionin jäsenvaltioiden välisistä yhä kiinteämmistä yhteyksistä ja niiden kaikkien jäsenyydestä Euroopan yhteisössä, joka on ylikansallinen oikeusvaltion periaatteelle perustuva järjestö, jolla on omat toimielimensä ja laaja virkamieskunta.

Periaatteellisen kysymyksen lisäksi tämä asiantila haittaa usein jäsenvaltioiden välisen oikeudellisen yhteistyön kehittymistä silloin, kun kaksoisrangaistavuuden ehto ei ole täyttynyt.

Ensimmäinen askel tämän asiantilan korjaamiseksi oli neuvoston 27 päivänä syyskuuta 1996 laatima pöytäkirja ⁽³⁾, joka täydentää 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdyn Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaa yleissopimusta ⁽⁴⁾; kyseinen pöytäkirja oli myös

⁽¹⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle unionin lahjonnantorjuntapolitiikasta (KOM(97) 192 lopull.) s. 3.

⁽²⁾ Tämän yleissopimuksen tekemisen jälkeen on tehty OECD:n yleissopimus ulkomaisten viranomaisten lahjonnan torjumisesta kansainvälisessä liiketoiminnassa, joka avattiin allekirjoitettavaksi 17. joulukuuta 1997.

⁽³⁾ EYVL C 313, 23.10.1996, s. 1.

⁽⁴⁾ EYVL C 316, 27.11.1995, s. 49.

vastaus yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 6 päivänä joulukuuta 1994 annetun neuvoston päätöslauselman⁽¹⁾ 7 kohdan h alakohtaan, jossa todetaan: ”Jäsenvaltioiden olisi toteutettava tehokkaita toimenpiteitä yhteisöjen taloudellisiin etuihin liittyvän Euroopan yhteisöjen virkamiehiä koskevan lahjonnan rankaisemiseksi.”

Kuitenkin itse yleissopimuksen asiasisällöstä johtuen pöytäkirjassa voitiin ainoastaan vaatia jäsenvaltioita rankaisemaan Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen vastaiseen petokseen liittyvä toiminta eli pöytäkirjan 2 ja 3 artiklan määritelmien mukaisesti toimiminen tai toimimatta jättäminen ”... joka vaikuttaa tai on omiaan vaikuttamaan haitallisesti Euroopan yhteisön taloudellisiin etuihin”.

Italian hallitus esitti vuonna 1996 ehdotuksen yleissopimukseksi, jotta varmistettaisiin, että rangaistavaksi tulisi kaikenlainen lahjontamenettely, jossa ovat osallisena yhteisön tai jäsenvaltioiden virkamiehet, eikä ainoastaan sellainen, joka liittyy yhteisöjen taloudellisten etujen vastaiseen petokseen. Vaikka yleissopimus perustui laajalti valtuuskuntien aiemmissa, pöytäkirjaa koskeissa keskusteluissa sopimiin määräyksiin ja määritelmiin, se oli tästä huolimatta ehdotus itsenäiseksi, yleisesti sovellettavaksi säädökseksi ja se sisälsi vaaditut oikeudellista yhteistyötä ja yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevat lisämääräykset. Tämän aloitteen johdosta neuvosto antoi 26 päivänä toukokuuta 1997 säädöksen sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskevan yleissopimuksen tekemisestä⁽²⁾.

Lahjontaa koskevan yleissopimuksen käytöllä edistetään myös sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja Amsterdamin Eurooppa-neuvoston hyväksymän 28 päivältä huhtikuuta 1997 olevan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan toimintasuunnitelman⁽³⁾ poliittisen suuntaviivan n:o 13 täytäntöönpanoa.

On huomattava, että osa tästä selitysmuistiosta on laadittu niiden huomioiden perusteella, joita on esitetty Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehtyä vuoden 1995 yleissopimusta⁽⁴⁾ sekä sen pöytäkirjaa⁽⁵⁾ koskeissa selitysmuistioissa.

II ARTIKLOIDEN SELITYKSET

1 artikla

Kukin näistä ryhmistä määritellään asemansa mukaisesti.

Määritelmät

Näissä alkumääräyksissä määritellään käsitteet ’virkamies’, ’yhteisön virkamies’ ja ’kansallinen virkamies’ tässä yleissopimuksessa tarkoitettussa merkityksessä.

1.1 Artiklan a alakohdassa esitetty ’virkamiehen’ yleismääritelmä kattaa eri henkilöryhmät — yhteisön virkamiehet ja kansalliset virkamiehet, toisen jäsenvaltion kansalliset virkamiehet mukaan lukien — jotta varmistettaisiin yleissopimuksen aineellisten määräysten mahdollisimman laaja ja yhtenäinen soveltaminen lahjonnan torjunnassa.

1.2 Artiklan b alakohtaa sovelletaan yhteisöjen virkamiehiin, joilla tarkoitetaan paitsi vakinaisia virkamiehiä, joita koskevat Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt, myös eri henkilöstöryhmiä, joiden kanssa on tehty työsopimus muita henkilöstöön kuuluvia koskevien palvelussuhteen ehtojen mukaisesti. Sillä tarkoitetaan myös kansallisia asiantuntijoita, jotka on asetettu Euroopan yhteisöjen käyttöön ja jotka hoitavat vastaavia tehtäviä kuin yhteisöjen virkamiehet ja muut työntekijät.

⁽¹⁾ EYVL C 355, 14.12.1997, s. 1.

⁽²⁾ EYVL C 195, 25.6.1997, s. 1.

⁽³⁾ EYVL C 251, 15.08.1997, s. 1.

⁽⁴⁾ EYVL C 191, 23.6.1997, s. 1.

⁽⁵⁾ EYVL C 11, 15.1.1998, s. 5.

Euroopan yhteisön toimielinten eli komission, Euroopan parlamentin, Euroopan yhteisöjen tuo-

mioistuimen ja Euroopan tilintarkastustuomioistuinten jäsenet eivät kuulu tämän määritelmän piiriin, vaan heitä käsitellään yleissopimuksen 4 artiklassa.

1.3 Artiklan b alakohdan viimeisen virkkeen nojalla yhteisön oikeuden mukaisesti perustettujen elinten henkilöstö kuuluu yhteisöjen virkamiehen määritelmän piiriin. Tällä hetkellä tämä koskee seuraavia elimiä:

- Euroopan yhteistyöjärjestö ⁽¹⁾
- Euroopan investointipankki ⁽²⁾
- Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus ⁽³⁾
- Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö ⁽⁴⁾
- Euroopan yliopistollinen Eurooppa-instituutti ⁽⁵⁾
- Euroopan investointirahasto ⁽⁶⁾
- Euroopan ympäristökeskus ⁽⁷⁾
- Euroopan koulutussäätiö ⁽⁸⁾
- Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus ⁽⁹⁾
- Euroopan lääkearviointivirasto ⁽¹⁰⁾

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 3245/81 (EYVL L 328, 16.11.1981, s. 1).

⁽²⁾ EY:n perustamissopimuksen 198 d ja 198 e artikla.

⁽³⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 337/75 (EYVL L 39, 13.2.1975, s. 1), asetus sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 354/95 (EYVL L 41, 23.2.1995, s. 1).

⁽⁴⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1365/75 (EYVL L 139, 30.5.1975, s. 1), asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (ETY) N:o 1947/93 (EYVL L 181, 23.7.1993, s. 13).

⁽⁵⁾ Yliopistollisen Eurooppa-instituutin perustamista koskeva yleissopimus (EYVL C 29, 9.2.1976, s. 1).

⁽⁶⁾ Euroopan investointirahaston perussääntö (EYVL L 173, 7.7.1994, s. 1; ks. myös Euroopan investointipankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 30 artikla sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 239 artikla).

⁽⁷⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1210/90 (EYVL L 120, 11.5.1990, s. 1).

⁽⁸⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 1360/90 (EYVL L 131, 23.5.1990, s. 1), asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 2063/94 (EYVL L 216, 20.8.1994, s. 9).

⁽⁹⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 302/93 (EYVL L 36, 12.2.1993, s. 1), asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 3294/94 (EYVL L 341, 30.12.1994, s. 7).

⁽¹⁰⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2309/93 (EYVL L 214, 24.8.1993, s. 1), asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 649/98 (EYVL L 88, 24.3.1998, s. 7).

— Euroopan työturvallisuus- ja työterveysjärjestö ⁽¹¹⁾

— Sisämarkkinoiden yhdenmukaistamisvirasto (tavaramerkit ja mallit) ⁽¹²⁾

— Euroopan keskuspankki ⁽¹³⁾

— Yhteisön kasvilajikevirasto ⁽¹⁴⁾

— Euroopan unionin elinten käänöskeskus ⁽¹⁵⁾

— Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seuranta-keskus ⁽¹⁶⁾.

Tämä määräys koskee sellaisten nykyisten tai tulevien elinten palveluksessa olevia henkilöitä, jotka ovat hyvin laajassa mielessä vastuussa yhteisöjen perussopimusten nojalla joa hyväksytyn tai tulevaisuudessa hyväksyttävän yhteisölaainsäädännön soveltamisesta.

1.4 Artiklan c alakohdassa määritellään kansallisen virkamiehen käsite siten, että sillä tarkoitetaan kunkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä määriteltä, sen rikoslain soveltamista varten käytettyä virkamiehen tai julkisen viranomaisen määritelmää. virkamiehen kotimaan rikoslaissa annettua määritelmää pidetään siten ensisijaisena. Kun jäsenvaltio asettaa kansallisen virkamiehensä syytteeseen, tämä tarkoittaa selvästi, että sovelletaan kyseisen valtion kansallista määritelmää. Jos kyseessä kuitenkin on toisen jäsenvaltion virkamies, syytteeseen asettavan jäsenvaltion olisi yleensä sovellettava kyseisen toisen valtion laissa oleva määritelmä. Jos kyseisellä henkilöllä ei toisen jäsenvaltion lain mukaan olisi virkamiehen asemaa, ei viimeksi mainittu määritelmä välttämättä ole ratkaiseva. Tämä käy ilmi c alakohdan toisesta alakohdasta, jonka mukaan jäsenvaltio ei ole velvollinen soveltamaan toisen

⁽¹¹⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2062/94 (EYVL L 216, 20.8.1994, s. 1), asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 1643/95 (EYVL L 156, 7.7.1995, s. 1).

⁽¹²⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 40/94 (EYVL L 11, 14.1.1994, s. 1), asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 2868/95 (EYVL L 393, 15.12.1995, s. 1).

⁽¹³⁾ Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 4 a artikla; Euroopan unionista tehdyn sopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä.

⁽¹⁴⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 2100/94 (EYVL L 227, 1.9.1994, s. 1), asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 2506/95 (EYVL L 258, 28.10.1995, s. 3).

⁽¹⁵⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 2965/94 (EYVL L 314, 7.12.1994, s. 1), asetus sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 2610/95 (EYVL L 268, 10.11.1995, s. 1).

⁽¹⁶⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1035/97 (EYVL L 151, 10.6.1997, s. 1).

jäsenvaltion kansallisen virkamiehen määritelmää, paitsi jos se on sovitettavissa yhteen sen oman kansallisen oikeuden kanssa ja se voi näin ollen halutessaan päättää, että lahjontarikokset, joissa on mukana toisen jäsenvaltion kansallisia virkamiehiä, koskevat ainoastaan sellaisia virkamiehiä, joiden asema on yhdenmukainen syytteen nostaneen jäsenvaltion lainsäädännössä kansallisille virkamiehille annetun aseman kanssa. Vaikka jäsenvaltioita ei mitenkään erityisesti siihen velvoiteta, se voi antaa julistuksen, jolla se ilmoittaa päättäneensä käyttää yleisesti tätä vaihtoehtoa.

On huomattava, että viittaus virkamiehen jäsenvaltion lainsäädäntöön merkitsee yleisesti, että julkisia tehtäviä hoitavien henkilöiden asemaa koskevat kansalliset erityispiirteet voidaan ottaa asianmukaisella tavalla huomioon.

Kuitenkin 4 artiklan 2 ja 3 kohta osoittavat, että kansallisen virkamiehen käsitteeseen eivät välttämättä sisälly jäsenvaltioiden kansanedustuslaitosten jäsenet, ministerit, ylimpien tuomioistuinten jäsenet tai tilintarkastustuomioistuinten jäsenet. Tämä ei kuitenkaan estä jäsenvaltioita laajentamasta kansallisen virkamiehen määritelmäänsä koskemaan myös yhtä tai useampaa näistä ryhmistä.

2 artikla

Lahjuksen ottaminen

Lahjuksen ottamisrikoksen tunnusmerkit määritellään 2 artiklassa. Artiklan sanamuodon, kuten yleissopimuksen monen muunkin määräyksen, pääasiallisena mallina tarvittavine mukautuksineen ovat olleet Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen pöytäkirjan (jäljempänä 'ensimmäinen pöytäkirja') vastaavat artiklat.

- 2.1 Artiklan 1 kohdassa on esitetty joukko lahjuksen ottamisen tunnusmerkkejä, joihin aina kuuluu olennaisena osana teon tahallisuus.
- 2.2 Olennainen tekijä lahjuksen ottamisessa on tiettyjen asioiden vaatiminen, hyväksyminen ja vastaanottaminen 'suoraan tai kolmannen välityksellä'.

Tähän sisältyy:

- virkamiehen yksipuolinen teko, jolla hän vaatii itselleen etua saattamalla toisen henkilön tietoon joko suoraan tai epäsuorasti, että tämän on 'maksettava', jos hän haluaa jonkin virkatoimen tehtäväksi tai tekemättä jätettäväksi; asiaan ei vaikuta se, suostutaanko vaatimukseen, vaan itse vaatimus muodostaa rikoksen olennaisen ainesosan,

- se, että rikoksentekijä hyväksyy tai ottaa vastaan jotakin hänen ja antajan välisen yhteisymmärryksen perusteella; rikoksen katsotaan tapahtuneen, kun molemmat osapuolet ovat antaneet suostumuksensa, vaikka virkamies myöhemmin jättäisi täyttämättä sopimuksen tai palauttaisi vastaanottamansa lahjuksen.

Yleissopimuksessa ei tehdä eroa suorien ja epäsuorien lahjontakeinojen välillä. Välittäjän mahdollinen osallisuus — mikä aiheuttaa sen, että myös virkamiehen epäsuora toiminta voidaan katsoa lahjuksen ottamiseksi — edellyttää välttämättä virkamiehen toiminnan rikollisen luonteen osoittamista riippumatta siitä, toimiiko välittäjä hyvässä uskossa tai vilpillisesti.

- 2.3 rikos käsittää myös tapaukset, joissa virkamies esimerkiksi pyytää lahjan tai muun edun kolmannelle osapuolelle, esimerkiksi puolisolleen tai kumppanilleen, läheiselle ystävälleen, poliittiselle puolueelle tai muulle järjestölle.

- 2.4 Lahjonnan tunnusmerkistö sisältää virkamiehen tai jonkun toisen henkilön hyväksi tehdyt tarjoukset, lupaukset tai mitkä tahansa annetut edut.

"Mitkä tahansa edut" on tarkoituksellisen laaja käsite, johon sisältyvät paitsi aineelliset hyödykkeet (raha, arvoesineet, erilaiset tavarat, suoritettavat palvelukset) myös kaikki, mistä voi olla epäsuoraa etua, kuten lahjotun henkilön velkojen maksaminen tai töiden suorittaminen hänelle kuuluvassa kiinteistössä. Tämä luettelo ei ole tyhjentävä. Vaaditun, vastaanotetun tai luvattun edun käsitteeseen sisältyvät kaikenlaiset aineelliset tai aineettomat edut.

Yleissopimuksen soveltamisen kannalta se ajankohta, jona lahjonnan muodostava asia annetaan tai toimitetaan, on merkityksellinen. Koska 1 kohdassa nimenomaisesti mainitaan lupauksen hyväksyminen, sen piiriin kuuluvat myös myöhemmin suoritettavat maksut, jos ne perustuvat lahjuksen ottajan ja antajan väliseen lainvastaiseen sopimukseen.

- 2.5 Määräyksen sanamuoto on sellainen, että pyynnön tai hyväksymisen on tapahduttava ennen kuin virkamies toimii tai jättää toimimatta, koska siinä todetaan selvästi, että: "... virkamiehen ... tekoa, jolla hän vaatii tai ottaa vastaan .. etuja ... tai hyväksyy lupauksen ... korvaukseksi sitä, että hän toimii ... tai jättää ... toimimatta ...".

Tämän määräyksen nojalla jäsenvaltioita ei siten velvoiteta määrittelemään rikokseksi sellaisen edun vastaanottamista, joka on saatu teon suorittamisen jälkeen, mutta jota ei ole ennalta vaadittu tai hyväksytty. Tätä artiklaa ei myöskään sovelleta lahjoihin, jotka eivät liity mihinkään virkamiehen myöhemmin tehtäviään hoitaessaan suorittamaan toimeen.

Yleissopimuksen 11 artiklan mukaisesti mikään ei luonnollisesti estä jäsenvaltioita määrittelemästä rangaistavaksi teoksi myös lahjontaa, joka koostuu pyydetyn tai hyväksytyn edun vastaanottamisesta sen jälkeen kun virkamies on suorittanut hänen virkavelvollisuuksiensa vastaisen teon.

- 2.6 Yleissopimusta sovelletaan virkamiehen tehtäviin tai velvollisuuksiin liittyvään toimintaan. Yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluu minkä hyvänsä sellaisen teon suorittaminen tai suorittamatta jättäminen, johon kyseisellä viran- tai toimenhaltijalla on lakiin tai asetukseen perustuvat valtuudet (virka-tehtävä), sikäli kun tämä on tapahtunut virkavelvollisuuden vastaisesti.

Joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädännössä otetaan huomioon tapaukset, joissa virkamies tasapuolisuusvelvoitteensa vastaisesti ottaa vastaan jonkin etuuden vastineeksi hänelle kuuluvien virkatehtävien suorittamisesta (esim. suosimalla jonkin asian käsittelyä nopeuttamalla sitä tai keskeyttämällä sen). Nämä tapaukset kuuluvat tämän artiklan piiriin.

- 2.7 Artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioiden edellytetään toteuttavan tarvittavat rikoslainsäädäntöä koskevat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 1 kohdassa tarkoitettu menettely määritellään rikokseksi.

Näin ollen jäsenvaltioiden tehtäväksi jää arvioida, kattaako niiden voimassa oleva rikoslaki todella kaikki tällaiset henkilöryhmät ja menettelyt, ja niiden on tarvittaessa säädettävä näitä menettelyjä vastaavista yhdestä tai useammasta rikoksesta. Ne voivat tehdä tämän säätämällä joko yhdestä yleisluonteisesta rikoksesta tai useista erityisrikoksista.

3 artikla

Lahjuksen antaminen

Tässä artiklassa kuvataan virkamieheen kohdistuvan lahjuksen antamisrikoksen tunnusmerkit.

Tämä säännös on välitön seuraus 2 artiklassa määritellystä rikoksesta, tällä kertaa lahjuksen antajan näkökulmasta katsoen; tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että julkinen hallinto toimii asianmukaisesti sekä suojella virkamiehiä mahdollisilta heihin kohdistuvilta lahjomisyrietyksiltä, ja taustalla on ajatus siitä, että useimmissa jäsenvaltioissa lahjuksen antaminen ja ottaminen ovat erillisiä, toisistaan riippumattomia rikoksia, joista voidaan syyttää erikseen.

Artiklan 1 kohdassa määritellään lahjuksen antajan osalta rangaistavia menettelyä, joita on pidettävä lahjuksen antamisena virkamiehelle.

- 3.1 Ilmaus "tahallista tekoa, jolla luvataan tai annetaan... etu..." viittaa lahjuksen antajaan, riippumatta siitä, missä ominaisuudessa hän toimii (liiketoiminnassa, virkamiehenä, jne.); lahjuksen antaja voi olla itsenäisesti tai jonkin yrityksen puolesta toimiva yksityishenkilö tai virkatehtävissä toimiva henkilö.

Lahjuksen antamisen on oltava tahallinen teko, jonka nimenomaisena tarkoituksena on saada aikaan virkavelvollisuuksien vastaisten toimien suorittaminen.

Kansallisen lainsäädännön mukaan määritellään, onko silloin kyse rikoksesta, kun lahjuksen antaja toimii tahallisesti, mutta erehtyy niiden valtuuksien suhteen, joita hän uskoo kyseisellä virkamiehellä olevan.

- 3.2 Lahjuksen antaminen voi olla minkä tahansa aineellisen tai aineettoman edun lupaamista tai antamista suoraan tai jonkun muun välityksellä riippumatta siitä, onko tarjouksen mukaisesti toimittu ja etu saatu.

Lahjonta voi olla yksipuolinen tai molemminpuolinen toimi; se voi liittyä aineelliseen tai aineettomaan asiaan: edun käsite on ymmärrettävä laajimmalla mahdollisella tavalla pitäen mielessä edellä olevat 2.4 ja 2.5 kohdat.

Artiklassa ei tehdä eroa lahjontatoimessa käytettyjen suorien tai epäsuorien keinojen välillä. Artikla sisältää virkamieheen joko suoraan tai kolmannen osapuolen välityksellä kohdistuvat kaikenlaiset lahjontatoimet.

- 3.3 Lahjuksen antaminen kohdistuu henkilöön, jonka on määritelmän mukaan oltava virkamies, riippumatta siitä, onko kyseinen etu tarkoitettu virkamiehelle itselleen vai jollekin muulle henkilölle.
- 3.4 Lahjuksen antamisella pyritään samaan tavoitteeseen kuin lahjuksen ottamisella; katso kohta 2.6.
- 3.5 3 artiklan 2 kohdassa on käytetty samaa sanamuotoa kuin 2 artiklan 2 kohdassa; katso kohta 2.7.

4 artikla

Rinnastaminen

Tämä artikla on laadittu laajentamaan ja tehostamaan yleissopimuksessa esitettyjä lahjonnan vastaisia toimenpiteitä edellyttämällä, että kukin jäsenvaltio mukauttaa rikoslakinsa kattamaan tietyt yhteisön toimielimissä erityisasemissa olevien henkilöiden tekemät rikokset. Ensimmäisen pöytäkirjan tavoin otetaan käyttöön rinnastusperiaate, jonka mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat soveltamaan yhteisön toimielinten jäseniin samoja lahjontarikosten tunnusmerkistöjä, joita sovelletaan vastaavissa asemassa kansallisissa toimielimissä oleviin henkilöihin.

- 4.1 Ensimmäisessä kohdassa ilmaistaan periaate, että rikosoikeudelliset tunnusmerkistöt, joita sovelletaan hallituksen ministereihin, kansanedustuslaitoksen jäseniin, ylimpien tuomioistuinten jäseniin ja tilintarkastustuomioistuinten jäseniin, ulotetaan koskemaan henkilöitä, jotka toimivat vastaavissa virkatehtävissä yhteisöjen toimielimissä (komission jäsenet, Euroopan parlamentin jäsenet, yhteisöjen tuomioistuimen jäsenet ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenet).

Tästä seuraa, että rangaistavien lahjontarikosten osalta komission jäsenet rinnastetaan jäsenvaltioiden hallitusten ministereihin, Euroopan parlamentin jäsenet kansallisten kansanedustuslaitosten jäseniin, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen jäsenet ylimpien kansallisten tuomioistuinten jäseniin ja

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenet vastaaviin kansallisten tilintarkastustuomioistuinten jäseniin. Rinnastuksen mukaisesti kansanedustuslaitoksen jäsenten, hallituksen ministerien jne. tekemiä kyseisiä rikoksia koskevat kansalliset säännökset on ulotettava koskemaan myös edellä mainittuja Euroopan yhteisöjen toimielinten jäseniä.

Sääntö ei luonnollisestikaan edellytä, että näihin henkilöihin sovelletaan jäsenvaltioissa erityisseurauksia. Jos jäsenvaltio jo soveltaa ministereitä, kansanedustuslaitoksen jäseniä tai oikeuslaitoksen jäseniä koskevaan lahjontaan samoja säännöksiä kuin mitä se soveltaa virkamiehen lahjontaan, on riittävää, että näitä yleisiä säännöksiä käyttämällä määritellään rangaistavaksi teoksi yhteisön toimielinten jäseniä koskeva lahjonta.

- 4.2 Koska erässä jäsenvaltioissa ei ole varsinaista tilintarkastustuomioistuinta, vastaava elin on:

- Yhdistyneessä kuningaskunnassa 'National Audit Office';
- Irlannissa 'Office of the Comptroller and Auditor-General';
- Tanskassa 'Rigsrevisionen';
- Ruotsissa 'Riksrevisionsverket';
- Suomessa 'Valtiontalouden tarkastusvirasto/Statens revisionsverk'.

- 4.3 Artiklan 2 kohdassa annetaan mahdollisuus poiketa 1 kohdan rinnastusperiaatteesta niissä jäsenvaltioissa, joissa hallituksen ministereiden rikosoikeudellisesta vastuusta on säädetty kansallisissa erityistilanteissa sovellettavalla erityislainsäädännöllä. Poikkeusmahdollisuuden käyttö ei kuitenkaan poista tarvetta ottaa käyttöön rikosoikeudellista vastuuta komission jäsenten tekemien tai heitä vastaan tehtyjen rikosten johdosta kansallisen rikoslain yleisten sääntöjen mukaisesti.

Tämä mahdollisuus saattaa osoittautua erityisen käyttökelpoiseksi esimerkiksi Tanskassa, missä ministereiden vastuuta säätelevän rikoslain säännöksiä sovelletaan erityistilanteissa (esimerkiksi silloin, kun ministerin voidaan katsoa olevan rikosoikeudellisessa vastuussa alustensa tekemistä teoista), joissa muut johtavassa asemassa olevat henkilöt

eivät normaalisti olisi rikosoikeudellisessa vastuussa.

- 4.4 Artiklan 3 kohdan nojalla edeltävät kohdat, jotka koskevat rinnastamista rangaistavuuden osalta, eivät "rajoita jäsenvaltioiden rikosoikeudellista menettelyä ja toimivaltaisten tuomioistuinten määrittelyä koskevien kunkin jäsenvaltion säännösten soveltamista".

Yleissopimuksen 4 artiklan eri kohdat merkitsevät kokonaisuudessaan sitä, ettei yleissopimuksella voida vaikuttaa rikosoikeudenkäyntiä koskeviin kansallisiin sääntöihin tai niihin sääntöihin, joiden mukaisesti määritetään kyseisten rikosten osalta toimivalaiset tuomioistuimet, eikä siinä aseteta näitä sääntöjä kyseenalaisiksi. Tästä huolimatta kyseisellä artiklalla voi olla täysimääräinen vaikutus kansallisissa oikeusjärjestelmissä.

Viitaten erityisesti 1 kohdan piiriin kuuluviin henkilöihin, joiden osalta rinnastusperiaate yleensä ja poikkeuksetta edellyttää rikoslain mukaista yhtäläistä kohtelua, olisi huomattava seuraavaa. Jos jäsenvaltion erityislaissa annetaan erityistuomioistuimelle (tai erityiskokoonpanossa istuvalle tavalliselle tuomioistuimelle) toimivalta tuomita rikoksesta syytteessä olevia hallituksen ministereitä, kansanedustuslaitoksen jäseniä, ylimpien tuomioistuinten tai tilintarkastustuomioistuimen jäseniä, kyseisellä tuomioistuimella voi olla toimivalta myös vastaavissa komission jäseniä, Euroopan parlamentin jäseniä, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja tilintarkastustuomioistuimen jäseniä koskevissa tapauksissa, tämän kuitenkin rajoittamatta tuomiovaltaa koskevien kansallisten säännösten soveltamista.

- 4.5 Artiklan 4 kohdassa määrätään, että yleissopimuksella ei rajoiteta yhteisön toimielinten henkilöstön koskemattomuuden poistamista koskevien säännösten soveltamista.

Koskemattomuuden poistaminen on näin ollen ennakoedellytys tuomiovallan käyttämiselle. Tähän liittyen kukin asianomainen toimielin on yleissopimuksen nojalla velvollinen panemaan erioikeuksia ja erivapauksia koskevat säännökset täytäntöön yhteisön oikeuden voimassa olevien menettelyjen ja tavanomaisten oikeuskeinojen mukaisesti ⁽¹⁾.

5 artikla

Seuraamukset

- 5.1 Yleissopimuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että 2 ja 3

artiklassa määritellyistä lahjuksen antamisesta ja ottamisesta voi seurata aina rikosoikeudellinen rangaistus, toisin sanoen se voidaan saattaa tuomioistuimen päätettäväksi.

Tämä määräys koskee myös osallisuutta rikokseen ja rikokseen yllyttämistä, joihin sovelletaan jäsenvaltioiden rikoslain määritelmien mukaista tulkintaa.

Koska lahjuksen antamis- ja ottamisrikos käsittää menettelyn, jolla jotakin luvataan, riippumatta siitä, pidetäänkö tai täytetäänkö tällainen lupaus tosiasiallisesti, ei ole katsottu tarpeelliseksi velvoittaa saattamaan lahjuksen antamisen ja ottamisen yritystä rangaistavaksi. On kuitenkin selvää, että jäsenvaltiot voivat halutessaan saattaa myös kyseisten rikosten yrityksen rangaistavaksi.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tunnetun tuomion mukaisesti rangaistusten on oltava tehokkaita, rikokseen suhteutettuja ja vakuuttavia. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin lausui asiassa 68/88 ⁽²⁾: (jäsenvaltioiden) "on huolehdittava erityisesti siitä, että yhteisön oikeuden rikkomisesta rangaistaan sellaisin menettelytapoja koskevin ja aineellisiin edellytyksiin, jotka vastaavat samanluonteisiin ja yhtä merkittäviin kansallisen oikeuden rikkomuksiin sovellettavia edellytyksiä, ja joiden mukaan rangaistus on joka tapauksessa tehokas, suhteellinen ja vaikuttava."

Tämän tuomion mukaisesti jäsenvaltiot voivat käyttää jossain määrin harkintaa määritellään annettavien rangaistusten luonteen ja ankaruuden. Aina ei tarvitse välttämättä olla kyse vapausrangaistuksesta. Vankeusrangaistuksen lisäksi tai siinä on myös mahdollista tuomita sakkoja.

- 5.2 Yleissopimuksessa edellytetään kuitenkin, että jäsenvaltioissa säädetään törkeimpiä tapauksia varten vapausrangaistus, josta voi seurata rikoksentehtäjän luovuttaminen. Joka tapauksessa kunkin jäsenvaltion asiana on oikeusperinteensä pohjalta päättää, mitä perusteita tai tosiseikkoja käytetään rikoksen törkeyttä määritettäessä.

- 5.3 Artiklan 2 kohdassa käsitellään rikosoikeuden ja kurinpitosäännösten välistä yhteyttä silloin, kun samaan lahjontatoimeen voidaan soveltaa molempia; ensisijaisena pidetään kansallisen tai Euroopan

⁽¹⁾ Ks. erityisesti Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 18 artikla.

⁽²⁾ Tuomio 21.9.1989, Kok. s. 2965.

yhteisöjen kurinpitojärjestelmän riippumattomuuden periaatetta siten, että rikosoikeudenkäyntimenettely ”ei rajoita kansallisiin tai yhteisöjen virkamihiin kohdistettavien, toimivaltaisten viranomaisten suorittamien kurinpidollisten toimenpiteiden soveltamista”.

Eräiden kansallisten oikeusperinteiden huomioon ottamiseksi kyseisessä kohdassa annetaan lisäksi mahdollisuus siihen, että kansalliset viranomaiset voivat noudattaa oman lainsäädäntönsä periaatteita, joiden mukaisesti samalle henkilölle samasta rikoksesta jo määrätty kurinpitorangeistukset voidaan ottaa huomioon päätettäessä kyseiselle henkilölle määrättävästä rikosoikeudellisesta rangaistuksesta. Tämä on erityismääräys, joka ei velvoita niitä jäsenvaltioita, joissa kurinpitoseuraamuksia ei tunnusteta tai panna täytäntöön.

6 artikla

Yritysjohtajien rikosoikeudellinen vastuu

- 6.1 Tämä artikla pohjautuu lähes täysin Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen 3 artiklaan. Kyseisen määräyksen tavoin tämän artiklan tarkoituksena on varmistaa, ettei yritysjohtajia tai muita henkilöitä, jotka käyttävät yrityksessä lakiin perustuvaa tai tosiasiallista valtaa, ilman muuta vapauteta kaikesta rikosoikeudellisesta vastuusta, kun joku heidän alaisistaan on antanut lahjuksen yrityksen lukuun.

Yleissopimuksessa sallitaan jäsenvaltioille huomattava liikkumavara johtajien rikosoikeudellisen vastuun perusteiden määrittelyssä.

Yritysjohtajien tai yrityksessä päätösvaltaa käyttävien henkilöiden henkilökohtaisen toiminnan perusteella (tekijöinä, tekijäkumppaneina, yllyttäjinä tai osallisina) syntyvän rikosoikeudellisen vastuun ohella 6 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus toteuttaa johtajien rikosoikeudellinen vastuu myös muilla perusteilla.

Jäsenvaltio voi siis 6 artiklan mukaan säätää yritysjohtajien ja yrityksessä päätösvaltaa käyttävien henkilöiden rikosoikeudellisesta vastuusta siinä tapauksessa, että he ovat laiminlyöneet valvontatai tarkastusvelvollisuutensa (*culpa in vigilando*). Tältä osin yritysjohtajien rikosoikeudellinen vastuu voi myös perustua kansallisessa lainsäädännössä

säädettyyn, itse lahjonnasta erilliseen rikokseen, joka koskee kansallisen lainsäädännön mukaisen valvonta- ja tarkastusvelvollisuuden rikkomista.

Yritysjohtajien tai päätösvaltaa käyttävän henkilön rikosoikeudellinen vastuu voi perustua myös huolimattomuuteen tai epäpätevyyteen.

Yleissopimuksen 6 artiklan määräykset eivät liioin estä jäsenvaltioita säätämästä yritysjohtajien ja päättäjien ankarasta rikosoikeudellisesta vastuusta toisen suorittamista teoista ilman, että olisi osoitettava heidän syyllistyneen virheeseen, huolimattomuuteen tai puutteelliseen valvontaan.

Yleissopimuksessa ei kuitenkaan suoranaisesti käsitellä kysymystä oikeushenkilöiden vastuusta. Olisi kuitenkin muistettava, että Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvän toisen pöytäkirjan 3 artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden säätävän oikeushenkilöiden osalta vastuun eri muodoista, mukaan lukien vastuusta yhteisön taloudellisia etuja koskevan lahjuksen antamisen johdosta. Samanlainen määräys sisältyy vastikään tehtyyn OECD:n yleissopimukseen. Näin ollen voidaan sanoa, että jäsenvaltioiden on joka tapauksessa harkittava asiaa ottamalla huomioon mainittujen oikeudellisten asiakirjojen mukaiset velvoitteet.

7 artikla

Toimivalta

- 7.1 Tässä artiklassa vahvistetaan joukko perusteita, joiden nojalla kansallisille poliisi- ja oikeusviranomaisille annetaan toimivalta tutkia yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvia rikoksia eli lahjuksen antamista ja ottamista sekä 4 artiklassa määriteltyjä rinnastusperiaatteen mukaisia rikoksia. Jo yhteisön taloudellisia etujen suojelua koskevien säädösten yhteydessä käyttöön otetun mallin mukaisesti tuodaan esille neljä perustetta, joista kuitenkin ainoastaan yksi on pakollinen kaikille jäsenvaltioille (alueperiaate), koska kolmesta muusta perusteesta voidaan poiketa käyttämällä 2 kohdassa määrättyä mahdollisuutta julistuksen antamiseen.

- 7.2 Artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioilla edellytetään periaatteessa olevan tuomiovaltaa ainakin neljässä eri tapauksessa eli:

- a) jos rikos on tapahtunut kokonaan tai osittain sen alueella eli lahjontatoimia tapahtuu, etuus annetaan tai lainvastainen sopimus tehdään sen alueella, riippumatta lahjuksen antajan tai asianomaisen virkamiehen asemasta tai kansallisuudesta (alueperiaate);
- b) jos rikoksentehtäjä on sen kansalainen tai virkamies (aktiivinen persoonallisuusperiaate): rikoksentehtäjän aseman käyttäminen perusteena merkitsee sitä, että toimivaltakysymys voidaan ratkaista rikoksentehtäjäpaikan lainsäädännöstä riippumatta. Jäsenvaltiot voivat tämän jälkeen ryhtyä syytetoimiin ulkomailla tehtyjen rikosten johdosta, unionin ulkopuoliset maat mukaan lukien. Tämä on erityisen tärkeää jäsenvaltioille, jotka eivät luovuta omia kansalaisiaan rikoksen johdosta;
- c) jos rikos on kohdistunut kyseisen jäsenvaltion kansalaiseen, joka on Euroopan yhteisöjen toimielimen virkamies tai jäsen (passiivinen persoonallisuus). Tämä periaate on erityisen tärkeä tapauksissa, joissa lahjuksen antavat ulkomailla sellaiset henkilöt, jotka eivät ole kyseisen jäsenvaltion kansalaisia;
- d) jos rikoksentehtäjä on yhteisön virkamies, joka on sellaisen yhteisön toimielimen palveluksessa, jonka kotipaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa. Kotipaikan käyttämisestä perusteena on hyötyä poikkeuksellisisissa tapauksissa, joita muut toimivaltasäännöt eivät koske, muun muassa silloin, kun rikoksen tekee yhteisöjen ulkopuolella sellainen yhteisön virkamies, joka ei ole jonkin jäsenvaltion kansalainen ⁽¹⁾.

7.3 Kuten on jo mainittu, 2 kohdan perusteella jäsenvaltio voi niin halutessaan olla hyväksymättä tai hyväksyä ehdollisesti jonkin tai jotkin 1 kohdan b, c ja d alakohdassa esitetystä säännöistä antamalla sitä koskevan julistuksen siinä yhteydessä, kun se antaa yleissopimuksen 13 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun ilmoituksen.

Olisi muistettava, että yleissopimuksen 15 artiklan mukaisesti tämä määräys on toinen niistä vain kahdesta määräyksestä, joiden osalta voidaan tehdä varaumia, kuten jäljempänä esitetään.

8 artikla

Rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen ja syytteen nostaminen

Myös 8 artikla, kuten itse asiassa myös 9, 10 ja 11 artikla, perustuu suurelta osin Euroopan yhteisön talou-

dellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen ja erityisesti sen 5 artiklaan, joista se eroaa ainoastaan tarvittavassa määrin; molemmista säännöksistä tehtiin nimenomaisesti myös ensimmäiseen pöytäkirjaan soveltuvia jälkimmäisen asiakirjan 7 artiklassa olevan viittauslausekkeen mukaisesti. Edellä mainitun yleissopimuksen 5 artiklan tavoin on tämän artiklan sisältämällä säännöllä tarkoitus sellaisten lahjontarikosten osalta, joissa on osallisina yhteisön virkamiehiä tai jäsenvaltioiden virkamiehiä, täydentää jäsenvaltioiden välillä jo voimassa olevia omien kansalaisten luovuttamista koskevia määräyksiä, jotka perustuvat luovuttamista koskeviin kahden- ja monenvälisiin sopimuksiin.

Ensiksi olisi todettava, että eräät jäsenvaltiot eivät luovuta omia kansalaisiaan. 8 artiklassa on määräyksiä, joilla on tarkoitus estää, että lahjontaan syyllisiksi epäillyt jäisivät täysin rankaisematta tämän periaatteellisen kannan vuoksi.

”Kansalaisen” käsitettä on tässä artiklassa tulkittava niiden ilmoitusten mukaisesti, joita 13 päivänä joulukuuta 1957 tehdyn, rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen osapuolina olevat valtiot ovat tehneet mainitun yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti antamissaan julistuksissa.

Yleissopimuksen 8 artiklassa velvoitetaan ensinnä ne valtiot, jotka eivät luovuta omia kansalaisiaan, toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet toimivaltansa ulottamiseksi oman kansalaisensa toisessa jäsenvaltiossa tekemiin niihin rikoksiin, jotka on määritelty yleissopimuksen 2, 3 ja 4 artiklassa.

Lisäksi 8 artiklassa määrätään, kun lahjontaan on syyllistynyt jäsenvaltion alueella toisen jäsenvaltion kansalainen, jonka luovutukseen viimeksi mainittu jäsenvaltio ei voi suostua yksinomaan siitä syystä, että tämä jäsenvaltio ei luovuta omia kansalaisiaan, että jäsenvaltion, jolle pyyntö on esitetty, on saatettava asia omien oikeusviranomaistensa käsiteltäväksi syytteen nostamista varten. Täten 8 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan selvästi ”*aut dedere aut judicare*” -periaate. Tällä määräyksellä ei kuitenkaan ole tarkoitus vaikuttaa rikosasioiden käsitteilyä koskeviin kansallisiin säännöksiin.

Jotta tätä periaatetta voitaisiin soveltaa, pyynnön esittävän jäsenvaltion on toimitettava rikosta koskevat asiakirjat, tiedot ja todisteet jäsenvaltiolle, joka ryhtyy syytetoimiin omaa kansalaistaan vastaan. Pynnön esittäneelle jäsenvaltiolle on tiedotettava syytetoimien etenemisestä ja siitä, mihin asiassa päädytään.

Yleissopimuksen 8 artiklassa ei aseteta mitään ennakkoehdotuksia syytteen nostamiselle siinä valtiossa, joka on vastaanottanut pyynnön. Pynnön vastaanottaneessa valtiossa ei syytetoimiin ryhtymisen edellytyksenä ole, että pyynnön esittävä valtio esittää tätä koskevan pyynnön.

⁽¹⁾ Tältä osin olisi huomattava, että vaikka yhteisön virkamiehet ovat pääsääntöisesti jonkin jäsenvaltion kansalaisia, poikkeukset tästä periaatteesta ovat mahdollisia.

Olisi myös korostettava, kuten ensimmäistä pöytäkirjaa tehtäessä, ettei tässä tapauksessa pidetty tarpeellisenä ottaa mukaan Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa olevaa määräystä, jolla kielletään luovuttamisesta kieltäytyminen vain sillä perusteella, että kyse on verorikoksesta. Toisin kuin yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisen vastaisten rikosten kyseessä ollen, ei tällainen poikkeus voi olla merkityksellinen, kun on kyse lahjontarikoksista.

9 artikla

Yhteistyö

Kuten on jo todettu, yleissopimuksessa on pyritty määrittämään syytetoimista sekä silloin, kun on kyse kansallisesta lahjonnasta että silloin, kun asia koskee sellaista lahjontaa, johon on osallisina yhteisön virkamiehiä tai toisten jäsenvaltioiden virkamiehiä. Jälkimmäistä tapausryhmää koskevilta osiltaan yleissopimus kuitenkin sisältää paljon enemmän uutta ja siihen liittyy väistämättä valtioiden rajat ylittäviä näkökohtia. Koska näiden asioiden tutkimiseen liittyy välttämättä erityisen monimutkaisia rajat ylittäviä toimia, on yhteistyöllä keskeinen merkitys.

Artiklan 1 kohdan yhteistyömuodot ovat esimerkinomaisia. Ilmaisuihin ”esimerkiksi” otettiin mukaan tähän määräkseen, jotta huomioitaisiin niiden jäsenvaltioiden tilanne, jota eivät ole kaikkien yhteistyötä rikosasioissa koskevien eurooppalaisten yleissopimusten sopimuspuolia. Esimerkkeinä mainittuja yhteistyömuotoja ovat: keskinäinen oikeusapu rikosasioissa, rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen, asian käsittelyn siirtäminen ja toisessa jäsenvaltiossa annettujen tuomioiden täytäntöönpano, mitkä mahdollistavat kussakin yksittäistapauksessa mahdollisimman sopivan yhteistyökeinon valinnan. Tämä yleissopimus ei vaikuta jäsenvaltioiden välillä nykyisin sovellettaviin vastaaviin yleissopimuksiin.

Artiklan 2 kohdassa määrätään tilanteesta, jossa useampi kuin yksi jäsenvaltio on toimivaltainen ryhtymään syytetoimiin saman rikoksen johdosta.

Kyseinen kohta velvoittaa jäsenvaltioita tekemään tällaisessa tapauksessa yhteistyötä keskenään päättääkseen, mikä valtio käyttää toimivaltaa ryhtyäkseen syytetoimiin. Määräyksen tarkoituksena on parantaa tehokkuutta keskittämällä syytetoimet yhteen jäsenvaltioon aina kun tämä on mahdollista.

Jäsenvaltiot voivat selvittää tällaisia toimivaltaristiriitoja ottamalla huomioon esimerkiksi seuraavat seikat: lahjonnan laajuus kunkin valtion alueella, paikka, jossa kyseessä olevat etuudet on annettu, paikka, jossa syytteen asettanut henkilöt on pidätetty, heidän kansalaisuutensa sekä heihin kohdistetut aikaisemmat syytetoimet ja niin edelleen.

10 artikla

Ne bis in idem

Artiklan 1 kohta vahvistaa ”*ne bis in idem*” -säännön.

Tällä säännöllä on erityinen merkitys niissä kansainvälisissä lahjontatapauksissa, jotka voidaan saattaa useamman jäsenvaltion tuomioistuinten käsiteltäviksi silloin, kun ei ole ollut mahdollista keskittää syytetoimia yhteen jäsenvaltioon 9 artiklan 2 kohdan periaatetta noudattaen.

Tämä artikla perustuu suurelta osin ”*ne bis in idem*” -säännön soveltamista koskevaan yleissopimukseen, joka allekirjoitettiin 25 päivänä toukokuuta 1987 Brysselissä Euroopan poliittisen yhteistyön puitteissa. Samankaltaisia määräyksiä on myös vuoden 1990 Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklassa ja sen jälkeisissä artikloissa.

Artiklan 2 kohdassa rajoitetaan jäsenvaltioiden mahdollisuus julistuksen antamiseen vain muutamaa määrättyyn tapaukseen. Nämä tapaukset ovat samat kuin ”*ne bis in idem*” -säännön soveltamista koskevan yleissopimuksen 2 artiklassa määrätty mahdollisuudet. Artiklan 4 kohdan mukaisesti tällaisissa julistuksissa mainittuja poikkeuksia ei kuitenkaan sovelleta, jos julistukset tehnyt jäsenvaltio on siitä huolimatta ryhtynyt toimiin kyseistä henkilöä vastaan pyytämällä toista jäsenvaltiota ryhtymään syytetoimiin tai suostumalla kyseisen henkilön luovuttamiseen.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä 2 kohdan c alakohdassa määrättyyn poikkeusmahdollisuuteen, joka koskee tekoja, joihin ulkomailla annettu tuomio perustuu ja jotka virkamies teki virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Vaikka tämä on otettu ”*ne bis in idem*” -säännön soveltamista koskevasta yleissopimuksesta, sillä näyttää olevan erityistä merkitystä tämän yksinomaan lahjontarikoksia koskevan yleissopimuksen kannalta, koska kaikissa niissä tapauksissa, joissa ulkomailla annetun tuomioon perusteena on ulkomaisen virkamiehen suorittama lahjuksen ottaminen, kyseinen virkamies on varmuudella suorittanut nämä teot virkatehtäviensä vastaisesti. Artiklan 2 kohdan c alakohta saattaa siten olla erityisen tärkeä tämän sopimuksen yhteydessä riippuen siitä, millaisia julistuksia jäsenvaltiot mahdollisesti tekevät ratifiointin yhteydessä.

Artiklan 3 kohdassa määrätään, että uusiin syytetoimiin ryhtyvän jäsenvaltion on aina otettava huomioon toisessa jäsenvaltiossa kärsitty vapaudenmenetys.

Lopuksi 5 kohdassa todetaan, että tämä artikla ei vaikuta jäsenvaltioiden välisiä suhteita koskeviin periaatteisiin, eikä kahden- tai monenvälisen sopimusten sisältämiin julistuksiin.

11 artikla**Kansalliset säännökset**

Yleissopimuksen 11 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus antaa tämän yleissopimuksen määräyksiä pitemmälle meneviä määräyksiä. Taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen tavoin myös tämä yleissopimus asettaa vähimmäisvaatimukset.

12 artikla**Euroopan yhteisöjen tuomioistuin**

Tässä artiklassa määrätään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle annetusta toimivallasta ratkaista jäsenvaltioiden väliset ja joissain tapauksissa myös jäsenvaltioiden ja komission väliset, tämän yleissopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat; sen nojalla Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella on myös toimivalta tulkita eräitä yleissopimuksen artikloita antamalla ennakkoratkaisuja kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä. Artiklassa viitataan osittain samanlaisiin määräyksiin, joita on jo muissa aiemmin annetuissa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston alaan kuuluvissa säädöksissä; on kuitenkin korostettava, että kysymystä yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta antaa ennakkoratkaisuja käsitellään ja asia ratkaistaan tässä ensimmäistä kertaa suoraan yleissopimuksessa sen sijaan, että asia olisi siirretty erilliseen pöytäkirjaan, kuten tehtiin Euroopan poliisiviraston (Europol) perustamisesta tehdystä yleissopimuksessa ⁽¹⁾, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevassa yleissopimuksessa ja tietotekniikan käyttöä tullialalla koskevassa yleissopimuksessa ⁽²⁾.

Artiklan 1 kohdassa määrätään, millä edellytyksillä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ratkaista jäsenvaltioiden väliset riidat, jotka koskevat yleissopimuksen tulkintaa ja soveltamista.

Mainitussa kohdassa määrätään, että ratkaisun löytämiseksi riidat on ensivaiheessa tutkittava neuvostossa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa määrättyä menettelyä noudattaen. Jollei ratkaisua ole saavutettu kuuden kuukauden kuluessa, riidan osapuolena oleva yksi tai useampi jäsenvaltio voi saattaa riidan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Samalla tavoin kuin Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen osalta, yhden tai useamman jäsenvaltion ja komission välisiä riitoja koskeva määräys rajoittuu koskemaan ainoastaan yleissopimuksen niitä määräyksiä, joiden osalta tällaisia riitoja voi mahdollisesti syntyä. Näitä ovat ”määritelmiä” koskevat 1 artiklan määräykset, c alakohtaa koskevaa nimenomaista poikkeusta lukuunottamatta — alakoh-

dassa määritellään kansallinen viranomainen viittaamalla ainoastaan kunkin jäsenvaltion kansalliseen lakiin — ja lahjuksen ottamisen tai lahjuksen antamisen tunnusmerkistöjä koskevat artiklat sekä yhteisön toimielinten jäsen-ten lahjonnan rinnastamista koskevat artiklat siltä osin kuin on kysymys yhteisön oikeudesta tai yhteisön taloudellisista eduista taikka jos osallisina on yhteisön jäseniä tai virkamiehiä.

Menettelyn osalta 2 kohdassa määrätään, että valtioiden ja komission välisissä riidoissa ratkaisuun on ensin pyrittävä neuvotteluteitse. Jos neuvottelut epäonnistuvat, riita voidaan viedä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimeen.

Artiklan 3 kohdassa määrättyä tuomioistuimen toimivaltaa antaa yleissopimuksen tulkintaa koskevia ennakkoratkaisuja ei ole ulotettu kaikkiin yleissopimuksen määräyksiin, vaan se on rajoitettu koskemaan artikloja, jotka ovat yhteisön oikeuden kannalta merkittäviä ja siitä on suljettu pois artiklat, jotka koskevat seuraamuksia, yritysjohdajien vastuuta, toimivaltasääntöjä sekä määräyksiä oikeudellisesta yhteistyöstä ja ”*ne bis in idem*” -periaatteen soveltamista. Tämän lähestymistavan voidaan sanoa olevan uutta verrattuna edellä mainittujen yleissopimuksen pöytäkirjoissa aikaisemmin käytettyyn ratkaisuun, jonka mukaan tulkintamahdollisuus on ulotettu koskemaan poikkeuksetta kaikkia näiden yleissopimusten ja pöytäkirjojen määräyksiä.

Artiklan 4, 5 ja 6 kohdat perustuvat 29 päivänä marraskuuta 1996 tehdyn pöytäkirjan, joka koskee Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamalla ennakkoratkaisuilla ⁽³⁾, ennakkoratkaisuja koskeviin määräyksiin. 4 kohdassa määrätään, että yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta antaa ennakkoratkaisuja edellyttää, että kyseinen jäsenvaltio on antamallaan julistuksella sen hyväksynyt. 5 kohdan nojalla julistuksella voidaan rajoittaa mahdollisuus pyytää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua niihin tuomioistuihin, joiden päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta. 6 kohdassa määrätään, että 12 artiklaan perustuvissa oikeudenkäyntimenettelyissä noudatetaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussääntöä ja työjärjestystä.

13 artikla**Voimaantulo**

13.1 Tämä artikla koskee yleissopimuksen voimaantuloa neuvoston vahvistamien asiaa koskevien sääntöjen

⁽¹⁾ EYVL C 316, 27.11.1995, s. 2.

⁽²⁾ EYVL C 316, 27.11.1995, s. 34.

⁽³⁾ EYVL C 151, 20.5.1997, s. 1.

mukaisesti. Yleissopimus tulee voimaan yhdeksänkymmenen päivän kuluttua siitä, kun viimeisenä 2 kohdan mukaisen ilmoituksen tekävä jäsenvaltio on suorittanut tämän muodollisuuden.

- 13.2 Lisäksi on myös huomautettava, että jäsenvaltioiden välillä tehtyjen joidenkin muiden yleissopimusten tavoin 4 kohdassa määrätään yleissopimuksen määräysten soveltamisesta ennen sen voimaantuloa kahdenvälisissä suhteissa niiden jäsenvaltioiden välillä, jotka ovat jättäneet tätä koskevan ilmoituksen. Tällaisen lausekkeen, joka puuttuu yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevasta yleissopimuksesta, sisällyttäminen tähän asiakirjaan näyttää olevan perusteltua. Ensiksi mainitun yleissopimuksen osalta on keskeistä, että kaikki jäsenvaltiot ovat yhtäläisesti sitoutuneet yhteisen edun suojaamiseen. Nyt esillä olevan yleissopimuksen, jonka ainoa tavoite ei ole kaikkien jäsenvaltioiden yhteisen edun, vaan myös yksittäisten jäsenvaltioiden etujen suojaaminen, osalta ei kuitenkaan ole estettä sille, että yksi tai useampi jäsenvaltio voi turvata siihen jo ennen kuin kaikki jäsenvaltiot ovat sen hyväksyneet.

Niiden tapausten osalta, joissa saattaa olla osallisina yhteisöjen virkamiehiä, olisi muistettava, että yleissopimusta 4 kohdan mukaisesti ennalta sovellettaessa ovat tällaisen ilmoituksen tekevät jäsenvaltiot myös velvollisia soveltamaan yleissopimusta tapauksissa, joissa kyseiset virkamiehet ottavat lahjuksia tai heille annetaan niitä.

Tämä tulkinta näyttää saavan vahvistusta 5 kohdassa, jossa määrätään, että vaikka ilmoitusta ennalta soveltamisesta ei olisikaan tehty, yleissopimuksen määräyksiä voidaan yhtä lailla soveltaa kahden jäsenvaltion välisissä suhteissa yksinkertai-

sesti kahdenvälisten sopimusten perusteella. Tämä määräys näyttää ennen kaikkea antavan jäsenvaltiolle mahdollisuuden soveltaa yhteissopimusta kahdenväliseltä perusteelta jonkun toisen jäsenvaltion kanssa ilman, että sen silti olisi sallittava yleissopimuksen soveltaminen suhteissaan muihin jäsenvaltioihin taikka yhteisön virkamiesten osalta.

Joka tapauksessa 12 artiklan Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta koskevat määräykset tulevat voimaan vasta, kun yleissopimus on tullut voimaan kaikkien jäsenvaltioiden ratifioitua sen.

14 artikla

Uusien jäsenvaltioiden liittyminen

Tämä artikla koskee tulevien jäsenvaltioiden liittymistä yleissopimukseen muissa unionin asiakirjoissa jo määrättyjen sääntöjen mukaisesti. Ainoa erikoispiirre, joka on syytä huomata, koskee 5 kohtaa, jossa määrätään myös uusilla valtioilla olevasta mahdollisuudesta soveltaa lauseketta, jossa määrätään ennalta soveltamisesta siinä tapauksessa, ettei yleissopimus ole tullut vielä voimaan niiden liittymishetkellä.

15 artikla

Varaumat

Tässä artiklassa määrätään, että sallittuja ovat ainoastaan yleissopimuksessa nimenomaisesti mainitut varaumat, jotka koskevat eri toimivaltasääntöjen määrittämistä, lukuun ottamatta tiukkaa alueperiaatetta (7 artikla), sekä ”*ne bis in idem*” -periaatteen noudattamista (10 artikla). Varauma voidaan peruuttaa milloin hyvänsä toimittamalla sitä koskeva ilmoitus neuvoston pääsihteerille.