



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 8

LIITE

KREIKKA

asiakirjaan

EU:n korruptiontorjuntakertomus

KREIKKA

1. JOHDANTO – PÄÄPIIRTEET JA TAUSTA

Korruption vastainen säännöstö

Strateginen lähestymistapa. Vuoden 2012 lopulla Euroopan komission työryhmä ja Kreikan viranomaiset sopivat korruption torjuntaa koskevasta etenemissuunnitelmasta, joka muodosti perustan kattavalle kansalliselle strategialle.¹ Suunnitelman pohjalta Kreikan viranomaiset hyväksyivät vuoden 2013 alussa kansallisen korruptiontorjuntastrategian, johon sisältyy myös toimintasuunnitelma.² Strategia korjasi pitkään vallinneen puutteen. Se oli myös merkittävä askel maassa esiintyviin, korruption liittyviin haasteisiin puuttumisessa ja alan politiikkojen riittävän koordinoinnin varmistamisessa. Toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa valvomaan nimitettiin kansallinen korruptiontorjuntakoordinaattori.³

Lainsäädäntö. Kreikan rikoslainsäädäntö kattaa kaikki korruption torjuntaa koskeviin Euroopan neuvoston oikeudellisiin asiakirjoihin sisältyvät korruptionrikosten ja vaikutusvallan kauppaamista koskevien rikosten muodot. Rikoslainsäädännön korruptionrikossäännöksiä sovelletaan kaikkiin vaaleihin valittuihin luottamushenkilöihin sekä nimitettyihin ja muihin virkamiehiin. Euroopan neuvoston perustama lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä GRECO on kuitenkin todennut, että ”lainsäädäntö on tarpeettoman monimutkainen ja säännökset ovat hajallaan rikoslaissa, muissa kansallisissa laeissa ja laeissa, joilla pannaan täytäntöön kansainvälisiä säädöksiä”, mikä vaikuttaa väistämättä lain säädännön täytäntöönpanoon. Korruption liittyvät rikokset kriminalisoiva lain säädäntö vaikuttaa myös olevan epä johdonmukainen, etenkin lahjuksen antamista ja ottamista sekä vaikutusvallan kauppaamista koskevien säännösten osalta.⁴ Myös OECD on kehottanut Kreikkaa parantamaan ulkomaista lahjontaa ja oikeushenkilöiden vastuuta koskevia sääntöjä.⁵ Suurin osa tähän mennessä toteutetuista korruptiontorjuntatoimenpiteistä, sekä lain säädäntötoimista että muista, on ollut hajanaisia ja asteittaisia, mikä osoittaa, että maassa tarvitaan johdonmukaisempaa toimintatapaa. GRECO julkaisi elokuussa 2013 toisen antamiensa suositusten täytäntöönpanoa koskevan väliraportin, jossa se totesi, että kolme vuotta suositusten antamisen jälkeen vain yksi 27:stä syytteen asettamisen edellytyksiä ja puoluerahoitusta koskevasta suosituksesta oli pantu täytäntöön tyydyttävästi.⁶ Hallitus on valmistellut lain säädäntöä, jolla pyritään korjaamaan vallitsevat puutteet ja varmistamaan nykyisten rikoslainsäädännön säännösten yksinkertaistaminen.⁷ Tätä odoteltaessa on kiireellisimpiä ongelmia käsitelty tekemällä rikoslakiin muutoksia, jotka hyväksyttiin keuhällä 2013.⁸ Lakimuutoksilla kovennettiin seuraamuksia, joita voidaan määrätä lahjuksen antamista ja ottamista sekä tuomarien lahjontaa koskevista rikoksista.

Institutionaalinen kehys. Myös korruption torjunnan institutionaalinen kehys on monimutkainen. Sen muodostavat julkishallinnon ylin tarkastusviranomainen⁹, virastojen ja ministeriöiden osastokohtaiset tarkastuselimet ja -yksiköt, tilintarkastustuomioistuimen

1 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

2 Kreikan kansallinen korruption torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma:
http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

3 Yksityiskohtaisempia tietoja on saatavilla ”Erityistarkastelussa”-otsikon alla olevassa osiossa, jossa käsitellään kattavaa strategista lähestymistapaa korruption.

4 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf).

5 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>.

6 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

7 Tarkoituksena on sisällyttää kaikki korruptionrikokset rikoslakiin.

8 Vuonna 2013 annettu laki nro 4139.

9 Viranomaisen tehtävänä on valvoa ja koordinoita julkishallinnon yksiköiden ja tarkastuselinten tai -yksiköiden toimintaa.

päävaltuutetun virasto (*Office of the Commissioner General of the State*)¹⁰, talousrikoksia käsittelevä yksikkö (SDOE), hiljattain Ateenaan ja Thessalonikiin perustetut korruption erikoistuneet syyttäjänvirastot, talousrikoksiin erikoistunut syyttäjänvirasto, rahanpesun torjunnasta vastaava riippumaton viranomainen, Kreikan poliisin sisäisten asioiden yksikkö, ylin tilintarkastustuomioistuim ja oikeusasiamies. Koska virastojen välinen yhteistyö on riittämätöntä, kehyksen tehokkuutta korruption liittyvien ongelmien käsittelyssä on epäilty. Korjatakseen ongelman Kreikka nimitti vuoden 2013 puolivälissä kansallisen korruptiontorjuntakoordinaattorin.¹¹

Lainvalvonta ja oikeuslaitos. Oikeuslaitos on viime aikoina toteuttanut toimia, joilla se on pyrkinyt parantamaan korruption liittyvää toimintaansa. Viimeaikaiset korkean tason oikeustapaukset ovat osoittaneet, että korruption asioiden käsittely tuomioistuimissa on alkanut tehostua ja että kovia tuomioita on alettu panna täytäntöön. Yleisten syyttäjänvirastojen lisäksi Kreikassa on perustettu kaksi korruption torjuntaan liittyvää syyttäjänvirastoa: vuonna 1997 perustettu talousrikoksista vastaava syyttäjänvirasto¹² ja vuonna 2011 perustettu korruption rikoksista vastaava virasto¹³. Syyttäjälaitoksen erikoistumista korruption asioihin edistettiin edelleen vuoden 2013 ensimmäisellä puoliskolla, kun Kreikassa perustettiin korruption torjuntaan erikoistuneita yleisen syyttäjän virastoja, joiden tehtävänä on valvoa ja koordinoita korruptiota koskevia tutkimuksia. Kaksi tällaista erikoisvirastoa perustettiin Ateenan ja Thessalonikin tuomiopiireihin, joissa esiintyy eniten monimutkaisia korruptiotapauksia.¹⁴

Mielipidetiedustelut

Näkemykset korruptiosta. Vuonna 2013 tehdyn korruptiota koskevan erityiseurobarometrikyselyn¹⁵ mukaan 99 % kreikkalaisista pitää korruptiota Kreikassa laajalle levinneenä ongelmana (EU:n keskiarvo 76 %), ja 63 % kreikkalaisvastaajista oli sitä mieltä, että korruptio vaikuttaa heidän jokapäiväiseen elämäänsä (EU:n keskiarvo 26 %). Vastaajista 80 % katsoi, että suosinta ja korruptio haittaavat yritysten kilpailua Kreikassa (EU:n keskiarvo 69 %). Kyselyyn vastanneista 95 % sanoi, että korruptiota esiintyy sekä alueellisella että paikallisella tasolla (EU:n keskiarvo 77 %). Kreikkalaisista 93 % uskoo, että lahjonta ja suhteiden hyödyntäminen ovat usein helpoin tapa saada tiettyjä julkisia palveluja (EU:n keskiarvo 73 %). Kreikan prosenttiluvut ovat useimmissa tapauksissa EU:n suurimpia.

Korruption kokeminen. Korruptiota koskevaan vuoden 2013 erityiseurobarometriin vastanneista kreikkalaisista 7 % sanoi, että heiltä oli viimeisten 12 kuukauden aikana pyydetty tai odotettu lahjusta vastineeksi palveluista (EU:n keskiarvo 4 %).

Yrityskyselyt. Yrityksiin keskittyneen eurobarometrikyselyn¹⁶ mukaan 89 % kreikkalaisyrityksistä (EU:n keskiarvo 73 %) ja 80 % koko väestöstä (EU:n keskiarvo 69 %)¹⁷ on sitä mieltä, että suosinta ja korruptio haittaavat yritysten kilpailua Kreikassa. Yrityksistä 92 prosenttia uskoo, että lahjonta ja suhteiden hyödyntäminen ovat usein helpoin tapa saada tiettyjä julkisia palveluja (EU:n keskiarvo 69 %). Yritysvastaajista 66 % (EU:n keskiarvo 43 %) piti korruptiota ongelmana oman yrityksensä liiketoiminnan harjoittamiselle Kreikassa, ja 67 % piti patronatismia ja nepotismia esteinä liiketoiminnan harjoittamiselle (EU:n keskiarvo 41 %).

10 Riippumaton viranomainen, jonka toimivaltaan kuuluu valvoa kaikkia valtiontalouden tarkastuselimiä sekä julkishallinnon ylintä tarkastusviranomaista asioissa, jotka liittyvät virkamiesten puuttuviin tai virheellisiin varallisuusilmoituksiin perustuvaan varojen takaisin perimiseen.

11 Katso myös ”Erityistarkastelussa”-otsikon alla oleva osio, jossa käsitellään kokonaisvaltaista strategista lähestymistapaa korruption.

12 Lain nro 2523/1997 17A §.

13 Laki nro 4022/2011.

14 Vuonna 2013 annettu laki nro 4139.

15 Vuoden 2013 erityiseurobarometri 397.

16 Vuoden 2013 pikaeurobarometri (Flash) 374.

17 2013 Special Eurobarometer 397.

Taustaongelmat

Taloustilanne. Pikkukorruption on arvioitu maksaneen Kreikalle vuonna 2011 554 miljoonaa euroa.¹⁸ Julkishallinnon ylin tarkastusviranomaisen totesi vuonna 2011, että korruptio on laajalle levinnyttä paikallishallinnossa, ympäristö- ja kaupunkisuunnittelussa, liikenteen alalla, julkisissa urakoissa ja julkisessa terveydenhuollossa.¹⁹ Kreikka on talous- ja finanssipolitiikkaa koskevassa yhteistyömuistiossa sitoutunut muun muassa toteuttamaan tehokkaita korruptiontorjuntatoimenpiteitä, uudistamaan oikeuslaitostaan ja julkishallintoaan, julkiset hankinnat mukaan lukien, ja panemaan täytäntöön EU:n yhteisrahoittamia hankkeita koskevan petostentorjuntastrategian.²⁰ Kreikalle teknistä apua antava Euroopan komission työryhmä ja asianomaiset komission yksiköt tukevat Kreikan uudistuksia näillä aloilla.²¹ Osana talouden elvytyssuunnitelmiaan Kreikka on sitoutunut valtion omaisuuden laajaan yksityistämiseen. Tässä yhteydessä riippumaton valvonta ja vahvat korruptiontorjuntakeet ovat hyvin tärkeitä korruption liittyvien riskien vähentämiseksi.²²

Yksityinen sektori. Maailman talousfoorumin vuosia 2013–2014 koskevassa maailmanlaajuisessa kilpailukykyindeksissä Kreikka sijoittui 148 maan vertailussa sijalle 91 saaden heikot pisteet valtion virkamiesten päätöksenteossa esiintyvän suosinnan ja julkisten varojen väärinkäytön vuoksi.²³ Kreikka on saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöään kaikki puitepäättöksen 2003/568/YOS säännökset, jotka koskevat lahjuksen antamisen ja ottamisen määrittelemistä yksityisellä sektorilla, luonnollisiin ja oikeushenkilöihin sovellettavia rangaistuksia ja oikeushenkilöiden vastuuta.²⁴ Käytännön suhteen OECD on kuitenkin todennut, että lahjonnan torjuntaa koskevan OECD:n yleissopimuksen täytäntöönpano on Kreikassa monilla aloilla puutteellista. OECD on ilmaissut huolensa etenkin Kreikan rajallisista kyvyistä havaita ulkomaisia lahjontatapauksia ja viitannut siihen, ettei Kreikka ollut tutkinut merkittävää ulkomaista lahjontaa koskevaa tapausta ripeästi eikä toimittanut ajantasaista tietoa lahjonnan vastaisista toimista.²⁵

Ilmiantaminen. Kreikassa ei ole ilmiantajien suojelua julkisella tai yksityisellä sektorilla koskevaa lainsäädäntöä. Työntekijöiden laitonta irtisanomista ja yhdenvertaista kohtelua koskevia yleisen työlänsäädännön säännöksiä sovelletaan myös ilmiantajiin. GRECO ja OECD ovat painottaneet, että Kreikan nykyinen ilmiantajan suojaa koskeva kehys on riittämätön. Kreikan valtiovarainministeriö, julkishallinnon ylin tarkastusviranomaisen ja lainvalvontaelimet ovat ottaneet käyttöön järjestelmiä, joissa korruptiosta voi ilmoittaa nimettömästi. Järjestelmistä on viime vuosina tullut yhä suositumpia. Myös kansalaisjärjestöt ovat toteuttaneet lahjusten ja korruptoituneiden käytäntöjen ilmiantamista koskevia hankkeita.²⁶ Lisäksi monet kansainvälistä toimintaa harjoittavat kreikkalaisyritykset ovat kehittäneet ilmiantokanavia osana yleisiä eettisiä sääntöjä ja lahjonnan torjuntaa koskevia kehyksiään.²⁷ Hallitus on korruption torjuntaa koskevan kansallisen toimintasuunnitelman mukaisesti parhaillaan valmistelemassa kattavaa ilmiantajan suojaa koskevaa lainsäädäntöä.²⁸

18 *National Survey on Corruption in Greece*, TI Greece, 2011. Tutkimus antaa tietoa myös lahjussummista: esimerkiksi tilintarkastuksesta sopimisesta saatetaan maksaa jopa 20 000 euroa, ajokortin saamisesta 40–500 euroa ja rakennusluvan myöntämisestä 200–8 000 euroa. (<http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>).

19 Vuonna 2011 julkaistu julkishallinnon ylimmän tarkastusviranomaisen vuosikertomus vuodelta 2010: *Annual Report of the General Inspector of Public Administration for 2010*, <http://www.gedd.gr/news.php?article=85>.

20 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

21 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/taskforce-greece/index_en.htm.

22 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

23 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

24 KOM(2011) 309 lopullinen, puitepäättöksen 2003/568/YOS toinen täytäntöönpanokertomus, 6. kesäkuuta 2011: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0309&qid=1397051448739&from=EN>.

25 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Greece%20Phase%203%20Report%20WEB.pdf>.

26 <http://www.edosafakelaki.org/> tai <http://www.teleiakaipavla.gr/>.

27 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Greecephase3reportEN.pdf>, s. 33.

28 Kreikan kansallinen korruption torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma: http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

Ilmiantamista aiotaan edistää myös verohallinnon yleisen uudistamisen yhteydessä, kuten talous- ja finanssipolitiikan yhteistyömuistiossa on sovittu.²⁹

Lobbauksen läpinäkyvyys. Kreikassa ei ole säännöksiä lobbauksesta. Lobbaajia ei vaadita rekisteröitymään, eikä virkamiesten ja lobbaajien välisestä yhteydenpidosta tarvitse ilmoittaa.

Tiedotusvälineet. Kreikka menestyi huonosti Freedom House -järjestön vuoden 2013 lehdistönvapausindeksissä, ja se luokiteltiin kielteisen kehityksen seurauksena sellaisten maiden joukkoon, joissa lehdistön arvioidaan olevan ”osittain vapaa”.³⁰ Heikko taloustilanne ja sääntelykehityksen valikoiva soveltaminen tekevät Kreikan tiedotusvälineistä erityisen alttiita sopimattomalle painostukselle.³¹

2. ERITYISTARKASTELUSSA

Korruptiota koskeva kokonaisvaltainen strateginen lähestymistapa

Kreikka on alkanut käyttää korruptiontorjunnassa kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa. Kuten GRECO on korostanut, Kreikan lainsäädäntö on yhä ”liian monimutkainen”.³² Tilannetta pahentaa vähäinen lainsäädännön noudattamisen valvonta ja se, että useilla instituutioilla on toisinaan päällekkäistä toimivaltaa korruption torjunnassa eikä riskinarviointi vaikuta olevan yleinen käytäntö tulevien kohdennettujen toimien määrittämisessä. Valtiovarainministeriön alaisessa talousrikoksista vastaavassa yksikössä (SDOE) toimii myös sinne lähetetty syyttäjä. Järjestelyn tarkoituksena on varmistaa SDOE:n ja syyttäjälaitoksen tiiviimpi yhteistyö. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti toimien koordinointiin hiljattain perustettujen korruption erikoistuneiden syyttäjänvirastojen, SDOE:n ja tavallisten syyttäjänvirastojen välillä. Kreikan hallitus ilmoitti kesäkuussa 2013, että julkishallinnon ylin tarkastusviranomainen ja julkishallinnon tarkastajien elin yhdistetään yhdeksi viranomaiseksi korruption torjunnasta vastaavien virastojen päällekkäisyyden vähentämiseksi.³³

Hyvä käytäntö – julkishallinnon päätöksenteon läpinäkyvyys ja tehtyjen sopimusten julkaiseminen

Vuonna 2010 annetussa laissa velvoitetaan kaikki julkiset laitokset julkaisemaan verkossa päätöksensä, myös julkisia hankintoja koskevat.³⁴ Kaikilla julkisilla laitoksilla, sääntelyviranomaisilla ja paikallishallinnon elimillä on 1. lokakuuta 2010 lähtien ollut velvollisuus julkaista päätöksensä internetissä Cl@rity-ohjelmassa (diavgeia - διαβγεια).³⁵ Julkisten elinten päätöksiä ei voida panna täytäntöön ellei niitä ole ladattu Cl@rity-verkkosivustoille. Tästä voidaan poiketa ainoastaan, jos päätökset sisältävät arkaluonteisia henkilötietoja ja/tai kansallista turvallisuutta koskevia tietoja. Jokainen asiakirja allekirjoitetaan digitaalisesti ja sille annetaan automaattisesti yksilöivä numero. Jos hallituksen tiedotuslehdessä julkaistu teksti poikkeaa Cl@rity-verkkosivustolla olevasta tekstistä, viimeksi mainittu on pätevä. Myös tehdyt julkiset hankintasopimukset julkaistaan. Julkisia hankintoja koskevien sopimusten täytäntöönpanon seuranta koskevat tiedot eivät ole helposti saatavilla, mutta kyseisiä tietoja voi saada tiedonvapauslainsäädännön nojalla.

Instituutioiden väliseen koordinointiin liittyvien haasteiden lisäksi myös julkishallinnon sisäiset valvontamekanismit vaikuttavat aiheuttavan ongelmia, jotka haittaavat korruption torjuntaan ja

29 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

30 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

31 <http://www.mediadem.eliamep.gr/wp-content/uploads/2012/01/Greece.pdf>.

32 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf).

33 Hallintouudistuksesta vastaava ministeriö sääti instituutioiden yhdistymisestä muodollisesti kesäkuussa 2013: <http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2013/06/systash.pdf>.

34 Vuonna 2010 annettu laki nro 3861.

35 <http://diavgeia.gov.gr/en>.

lahjomattomuuteen liittyvien toimenpiteiden asianmukaista toteuttamista. Julkisen hallinnon sisäiset valvontamekanismit ovat osoittautuneet tehottomiksi ja saaneet järjestelmän ruuhkautumaan pahoin. Saatujen tietojen mukaan elokuussa 2012 Kreikan ministeriöiden ja julkisten laitosten, kuten julkisten sairaaloiden ja valtion yliopistojen, kurinpitoneuvostoissa oli käsiteltävänä 5 000 keskeneräistä tapausta.³⁶ Useimmat virkamieslain rikkomisesta syytetyt virkamiehet vapautettiin syytteistä: vuonna 2011 kurinpitoneuvostot käsitelivät 157 virkamiehen tapaukset, ja virkamiehistä erotettiin vain 17.³⁷ Vuoden 2013 puoliväliin ulottuvat tiedot osoittavat, että kyseiseen päivään mennessä 91 kreikkalaisvirkamiestä oli irtisanottu kurinpidollisista syistä ja 2 000 muun virkamiehen tapausten käsittely oli yhä kesken.³⁸

Virkamieslakia muutettiin vuonna 2012 kurinpitomenettelyjen nopeuttamiseksi ja niiden läpinäkyvyyden parantamiseksi.³⁹ Muutossäädöksellä muutettiin kurinpitoneuvostojen kokoonpanoa. Aiemmin neuvostot koostuivat kolmesta korkeasta virkamiehestä ja kahdesta ammattiyhdistyksen edustajasta, mutta uusissa neuvostoissa on mukana myös tuomareita, jotta ne olisivat puolueettomampia. Vuoden 2013 alussa hyväksyttiin säännöksiä⁴⁰, joilla pyrittiin nopeuttamaan kurinpitomenettelyjä. Samalla sitouduttiin asettamaan etusijalle niiden virkamiesten irtisanominen, joita koskevat kurinpitopäätökset liittyvät korruptoituneihin käytäntöihin tai epäpätevyyteen. Myös hallintouudistuksesta ja sähköisestä hallinnoinnista vastaava ministeri sitoutui vuoden 2013 puolivälissä toteuttamaan asiaa koskevia toimenpiteitä. Tämän seurauksena vuoden 2013 heinä- ja syyskuun välisenä aikana 226 virkamiestä irtisanottiin kurinpidollisista syistä (määrä sisältää myös rikossyytteisiin johtaneet tapaukset).

Vuoden 2013 puolivälissä käynnistettiin oikeudenkäyntimenettely, jossa valtion sosiaaliturvaviraston virkamiesten väitettiin osallistuneen sosiaaliturvaetuuksien kavaltamiseen vuosina 2003–2012. Lisäksi lääkäreistä koostuvat komiteat ovat viime vuosina tehneet alue- ja paikallistasolla lukuisia sosiaalietuuksia koskevia määräaikaistarkastuksia, joissa ne ovat arvioineet lääketieteellisiä perusteita, joiden perusteella etuudet on alun perin myönnetty. Eräissä alueellisissa määräaikaistarkastuksissa kävi ilmi, että eräällä pienellä saarella 66 prosenttia sokeille tarkoitettuja sosiaalietuuksia nostaneista ei tosiasiaassa ollutkaan sokeita. Sosiaalietuuksia koskeva maanlaajuinen uudelleenarviointi ollaan saamassa päätökseen.

Komissio on tehnyt Kreikkaan vuosina 2007–2013 myönnettyä EU-rahoitusta koskevia varaumia. Ne perustuivat epäilyihin siitä, että varojen hallinnoijat kehitysministeriössä olisivat harjoittaneet kiristystä hankkeiden hyväksymisen avulla. Kreikan poliisi on tehnyt useita pidätyksiä, ja korruptiota koskevien väitteiden osalta on käynnissä kansallinen tutkinta. Euroopan komissio on laatinut Kreikalle toimintasuunnitelman sen varmistamiseksi, että menneet ja nykyiset menot ovat laillisia, säännönmukaisia ja tukikelpoisia. Kehitysministeri on korvannut työntekijät, joiden epäiltiin osallistuneen tapaukseen.⁴¹ Kun toimintasuunnitelma oli pantu täytäntöön tyydyttävästi, komissio poisti maineeseen liittyvän varauman vuonna 2013.

Jotta korruption torjunnassa käytetystä lähestymistavasta voitaisiin tehdä yhtenäisempi, Euroopan komission Kreikka-työryhmän vuonna 2012 laatimassa korruption torjuntaa koskevassa etenemissuunnitelmassa⁴² asetetaan etusijalle seuraavat toimet: yleisen kansallisen korruptiontorjuntastrategian hyväksyminen, instituutioiden välisen koordinaation ja tiedonvaihdon lisääminen esimerkiksi nimittämällä kansallinen koordinaattori sekä talousrikostutinnan ja korruptiotapausten syytteen esittämisen tehostaminen etenkin riskialttiilla aloilla. Suunnitelmassa mainitaan myös lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla pyritään tehostamaan

36 Onishenko, C. (2012), "Five thousand pending disciplinary decisions", *He Kathimerini*, 9.8.2012.

37 Sama kuin edellä.

38 Sama kuin edellä.

39 Maaliskuussa 2012 annettu laki nro 4067.

40 Huhtikuussa 2013 annettu koontisäädös (niin sanottu Omnibus-laki).

41 Virkamiehiä oli noin sata.

42 http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/roadmap_en.pdf.

korruption ehkäisemistä ja havaitsemista. Korruption torjunta otetaan huomioon myös pimeän työn torjunnan ja työsuojeluviranomaisen toiminnan tehostamista koskevista suunnitelmissa, joiden osalta uudistusohjelmassa kehoitetaan vahvistamaan petosten ja korruption torjuntaa koskevia mekanismeja.

Etenemissuunnitelmassa esitettyjen suositusten mukaisesti hallitus nimitti toukokuussa 2013 kansallisen korruptiontorjuntakoordinaattorin. Koordinaattorin toimikausi on viisi vuotta, ja hän raportoi pääministerille ja parlamentille. Kreikan parlamentti hyväksyi huhtikuussa 2013 lain⁴³, jolla perustettiin kansallinen koordinoitukomitea, jonka kokoonpano kattaa kaikki asianomaiset julkiset laitokset ja lainvalvontaelimet sekä oikeusasiamiehen ja neuvoa-antavan elimen (johon osallistuu myös kansalaisjärjestöjä ja kansainvälisiä järjestöjä).

Kreikan viranomaiset laativat tammikuussa 2013 etenemissuunnitelman päälinjojen pohjalta kansallisen korruptiontorjuntastrategian, johon sisältyy myös asianomaisten kreikkalaisviranomaisten ja lainvalvontaelinten hyväksymä toimintasuunnitelma.⁴⁴ Toimintasuunnitelman koordinoinnista vastaa kansallinen korruptiontorjuntakoordinaattori. Hyväksymismenettelyn epäselvyys saattaa herättää kysymyksiä siitä, kuinka vakaasti hallitus ja parlamentti ovat sitoutuneet suunnitelmaan.⁴⁵

Toimintasuunnitelma koskee vuosia 2013–2015, ja sillä mahdollistetaan riskinarviointivalmiuksien parantaminen. Toimintasuunnitelman tavoitteena on muun muassa tehokas poliittinen johtajuus korruption torjunnassa, vastaaminen kansalaisten lisääntyneisiin vaatimuksiin vastuuvellvollisuudesta, korruptoituneiden käytäntöjen tuomitseminen, tehokas lainvalvonta ja säännösten noudattamisen lisääminen sekä julkisten ja yksityisten elinten vastuuvellvollisuus. Noin 70 prosenttia suunnitelluista toimenpiteistä, kuten korruption torjuntaan erikoistuneen syyttäjänviraston perustaminen ja muut rikosprosessia koskevat lainsäädäntötoimenpiteet, koskee lainvalvontaa. Ehkäisytoimenpiteitä käsitellään vähemmän yksityiskohtaisesti. Toimintasuunnitelma ei sisällä mitattavissa olevia indikaattoreita tai vertailuarvoja. Sen täytäntöönpanossa tarvittavista resursseista ei esitetä minkäänlaisia arvioita. Tähän mennessä valtaosa toimintasuunnitelman toimenpiteistä on käynnistetty, mutta vain harvat on jo saatu päätökseen.

Puoluerahoitus

Kreikan puolue- ja vaalirahoitusta koskeva lainsäädäntö- ja toimintakehys ovat edelleen heikosti kehittyneitä. Kansalaisten käsitykset antavat myös aihetta huoleen. Vuonna 2013 tehdyn korruptiota koskevan erityiseurobarometrikyselyn mukaan 86 % kreikkalaisista (suurin osuus koko EU:ssa) on sitä mieltä, että puoluerahoitus ei ole riittävän läpinäkyvää ja valvottua (EU:n keskiarvo 67 %).⁴⁶ Puoluerahoitukseen on Kreikassa aikojen saatossa liittynyt myös erilaisia korruptiota tai laitonta rahoitusta koskevia väitteitä. Eräässä tällaisessa tapauksessa ulkomaisen yrityksen väitettiin suorittaneen laittomia maksuja kahden vuosina 1996–2004 ja 2004–2009 vallassa olleen poliittisen puolueen toimihenkilöille vastineeksi julkisia hankintoja koskevista sopimuksista. Kreikan valtio väitti kärsineensä asiassa yli 2 miljoonan euron tappion, ja osapuolet saavuttivat vuonna 2012 sovintoratkaisun. Asiaa koskeva rikosoikeudenkäynti on yhä kesken.

Kreikassa poliittiset puolueet voivat saada rahoitusta valtion talousarviosta sekä yksityisten lahjoitusten ja lainojen muodossa. Vuonna 2010 hyväksyttiin uusi laki⁴⁷, joka koskee vaaliliittojen ja ehdokkaiden vaalikuluja ja niiden valvontaa paikallis- ja aluevaaleissa. Laissa

⁴³ Vuonna 2013 annettu laki nro 4152.

⁴⁴ Kreikan kansallinen korruption torjuntaa koskeva toimintasuunnitelma: http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64.

⁴⁵ Hallitus ja parlamentti eivät ole muodollisesti hyväksyneet toimintasuunnitelmaa, mutta siitä on sovittu useiden julkisten laitosten kesken.

⁴⁶ Vuoden 2013 erityiseurobarometri 397.

⁴⁷ Vuonna 2010 annettu laki nro 3870.

säädetään rahoituksen ja menojen enimmäismääristä sekä keskisuurissa ja suurissa kunnissa ehdolla olevien vaaliliittojen ja ehdokkaiden velvollisuudesta ilmoittaa tulonsa ja menonsa sisäasioista, hallinnon hajauttamisesta ja sähköisestä hallinnoinnista vastaavan ministeriön ylläpitämässä keskitetyssä ja julkisessa tietokannassa.⁴⁸ Lisäksi monien vaaleilla valittujen paikallistason luottamushenkilöiden on annettava rahoituksestaan selvitys menojen valvontaa ja vaalirikkomuksia käsittelevälle valiokunnalle kuukauden kuluessa vaalituloksen julistamisesta. Kuhunkin vaalipiiriin perustetaan erityisvaliokunta, johon kuuluu tuomareita, korkeimman hallinto-oikeuden jäsen, tilintarkastustuomioistuimen valtuutettu (*Commissioner of the Audit Council*) ja paikallisen talousrikoksia käsittelevän yksikön (SDOE) johtaja. Sen tehtävänä on tarkastaa valittujen vaaliliittojen ja ehdokkaiden rahoitustilanne. Havaittujen sääntöjenvastaisuuksien vakavuudesta riippuen valiokunta voi määrätä rangaistuksia, jotka vaihtelevat sakoista vankeusrangaistuksiin.

Parlamenttiin on perustettu menojen valvontaa ja vaalirikkomuksia käsittelevä valiokunta, johon kuuluu parlamentin jäseniä kaikista puolueista (jäsenten enemmistö) ja kolme tuomaria. Valiokunnan tehokkuudesta ei kuitenkaan ole vielä varmuutta.⁴⁹ Sen yksityiskohtainen selvitys viimekertaisten, vuonna 2012 järjestettyjen parlamenttivaalien menoista on yhä kesken. Ylimmällä tilintarkastustuomioistuimella ei ole toimivaltaa tarkastaa puolue- ja vaalirahoituksen sisältöä.

GRECO totesi heinäkuussa 2012⁵⁰ ja sittemmin myös elokuussa 2013⁵¹, ettei yhtäkään sen asiaa koskevista 16 suosituksesta ollut pantu täytäntöön. Viranomaisten mukaan lakimuutoksia oli valmisteltu, mutta niitä ei ollut vielä hyväksytty maan epävakaan taloudellisen ja poliittisen tilanteen vuoksi. Vuonna 2013 GRECO totesi, että paikallis- ja aluevaalien vaalikampanjoita koskevan lainsäädännön uudistus paransi läpinäkyvyyttä jonkin verran, mutta GRECO totesi myös olevansa pettynyt siihen, että edistyminen sen suositusten edellyttämien merkittävien lakimuutosten valmistelussa oli yhä hidasta.⁵²

GRECON suositukset, joita ei ole vielä pantu täytäntöön, koskevat pääasiassa tarvetta vahvistaa keinoja lahjoitusten jäljittämiseen, varmistaa, että lainoja ei käytetä keinona kiertää puoluerahoitusta koskevia säännöksiä, vahvistaa rekistereitä ja puolueiden tilien läpinäkyvyyttä, varmistaa puolueiden riippumattomat tilintarkastukset, parantaa puolue- ja vaalirahoituksen valvonnasta vastaavan valvontavalikokunnan riippumattomuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä, tehostaa rahoitusasiakirjojen valvontaa sekä tehostaa raportointi- ja seuraamusmekanismeja. Puoluerahoituksen läpinäkyvyyden tarve tuodaan esiin myös Kreikka-työryhmän etenemissuunnitelmassa ja korruption torjuntaa koskevassa toimintasuunnitelmassa. Hallitus työstää parhaillaan lakiluonnosta, jolla pyritään parantamaan puoluerahoitusta koskevaa kehystä.

Korruption syytteesenpano

GRECO korosti vuonna 2012, että lainsäädännön tehokasta soveltamista haittaavat viiveet korruptiorikosten syytteesenpanossa ja niitä koskevien päätösten antamisessa.⁵³ Mahdollisia syitä lainsäädännön soveltamisen tehottomuuteen ovat tehokkaiden valvontamekanismien puuttuminen julkishallinnossa ja tuomioistuinlaitoksen hitaus. Sittemmin on kuitenkin käynnistetty yhä useampia korkean tason korruptiota koskevia tutkimuksia. Tuomioistuimet ovat myös antaneet useissa korkean tason tapauksissa varoittavia vankeusrangaistuksia. Näin kävi esimerkiksi entistä puolustusministeriä koskevassa tapauksessa, jossa entinen ministeri sai ensimmäisen asteen tuomioistuimessa tuomion puolustusalan hankintasopimukseen liittyvästä

48 <http://www.ekloges.ypes.gr/diafaneia/index.html>.

49 Sen toiminnasta säädetään vuonna 2002 annetussa laissa nro 3023.

50 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf).

51 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

52 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

53 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf).

lahjonnasta, kavalluksesta ja rahanpesusta sekä varallisuuttaan koskevien virheellisten tietojen antamisesta. Toisessa tapauksessa erään suuren kaupungin entinen pormestari sai ensimmäisen asteen tuomioistuimessa elinkautisen vankeusrangaistuksen kavalluksesta. Tapauksessa tuomittiin myös monia muita kunnan korkean tason työntekijöitä. Tapaukset saattavat olla osoitus siitä, että korruptiotapausten syytteenpanosta ja niitä koskevien päätösten antamisesta on tulossa määrätietoisempää.

Edellä kuvatuissa tapauksissa on myönteistä myös se, että syytetty poliitikko on erotettu tai eronnut tehtävästään tutkinnan alkaessa. Vaaleilla valituille luottamusmiehillä ei kuitenkaan ole olemassa eettisiä käytännesääntöjä valtion- eikä paikallishallinnon tasolla. Kreikassa on käytössä ainoastaan yhdet valtion virkamiehiä koskevat käytännesäännöt. Vaaleilla valittuja luottamushenkilöitä koskevilla käytännesäännöillä ja eettisten sääntöjen rikkomistapauksissa sovellettavia seuraamuksia koskevilla säännöksillä voitaisiin parantaa lahjomattomuus- ja vastuuvellvollisuusnormeja ja varmistaa, että yleisen edun vastaiseen epäeettiseen toimintaan voitaisiin soveltaa laajemmin erilaisia, muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia. Niillä voitaisiin myös tehostaa lahjomattomuussääntöjen noudattamista itsesääntelyn avulla ottaen huomioon vaaleilla valittuihin luottamusmiehiin sovellettavien ei-rikosoikeudellisten seuraamusten erityispiirteet verrattuna nimitettyjä virkamiehiä koskeviin seuraamuksiin.

Poliisin sisäisiä asioita käsittelevän osaston vuosikertomuksessa vuodelta 2012 kerrottiin korruptiotapauksissa nostettujen rikossyytteiden määrän kasvaneen viimeaikaisten lakimuutosten jälkeen. Lisäksi lainvalvontaelimissä on otettu käyttöön korruptionrikoksia koskevat nimettömät ilmoitukset mahdollistavia järjestelmiä, mikä on lisännyt virkamiesten väitettyä lahjontaa koskevia ilmoituksia merkittävästi (vuonna 2012 määrä oli lähes kaksinkertainen vuoteen 2011 verrattuna).⁵⁴

Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (Frontex) vuonna 2012 teettämässä tutkimuksessa kerrotaan yksityiskohtaisesti kuusi kuukautta kestäneestä tutkimuksesta, jossa paljastettiin seitsemän rannikkovartijan ja 15–16 siviilin ryhmä, joka salakuljetti savukkeita Kyproksesta ja Turkista Kreikkaan vuonna 2010.⁵⁵ Rikollisryhmän rakenteen todettiin olevan hierarkkinen: alimman tason rannikkovartijat saivat yksittäisestä lähetyksestä 500 euroa ja korkeimman tason virkamiehet 10 000 euroa. Tutkimuksen mukaan savukkeiden salakuljetuksen lisääntyminen Kreikassa ja muissa EU:n itärajalla sijaitsevilla valtioissa vuoden 2009 jälkeen on saattanut ajaa velkaantuneita virkamiehiä ajautumaan korruptioon. Havaituista toimintamalleista huolimatta syytteenpano oli melko vähäistä: vuonna 2010 raportoitiin ainoastaan seitsemän syytettyä, joista neljä johti irtisanomiseen ja yksi kurinpitörangaistukseen. Korkean tason korruptiota koskevien väitteiden tutkiminen on haasteellista monimutkaisen syytesuojajärjestelmän vuoksi, etenkin ministerien ja entisten ministerien osalta.

Kreikan perustuslain mukaan parlamentin jäsenten syyttäminen ja pidättäminen edellyttää parlamentin ennalta antamaa hyväksyntää.⁵⁶ Jos päätöstä ei tehdä kolmen kuukauden kuluessa, parlamentin ei katsota antaneen hyväksyntäänsä. Päätöstä ei tarvitse perustella. Ministerien, entisten ministerien ja valtiosihteerien osalta⁵⁷ syytesuoja koskee syytteenpanon ja pidättämisen lisäksi myös rikostutkintaa, alustavaa rikostutkintaa tai alustavia tutkimuksia. Jokainen tutkintavaihe edellyttää parlamentin erillistä hyväksyntää. Vain parlamentti voi nostaa kanteita, jotka koskevat rikoksia, joihin kyseiset henkilöt ovat syyllistyneet hoitaessaan tehtäviään. Parlamentti on myös ainoa taho, jolla on oikeus keskeyttää rikosasiaa koskevat syytetoimet. Perustuslaissa säädetään kanteiden nostoa koskevasta monimutkaisesta ja

⁵⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)13_Interim_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)13_Interim_Greece_EN.pdf).

⁵⁵

http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antirruption_measures_in_EU_border_control.pdf.

⁵⁶ Kreikan perustuslain 62 artikla.

⁵⁷ Kreikan perustuslain 86 artikla.

ajallisesti rajoitetusta menettelystä ministerien, entisten ministerien ja valtiosihteerien tekemiä rikoksia koskevissa tapauksissa, mikä vaikeuttaa syytteenpanoa merkittävästi. Menettelyllä asetetut rajoitukset myös pahentavat vanhentumisajoista johtuvia rajoitteita ja estävät edellä mainittuja tahoja koskevat rikosoikeudelliset kanteet, ellei parlamentti anna niille hyväksyntäänsä tai kunnes se antaa hyväksynnän.

Ministerien ja entisten ministerien suojana ovat myös laajat vanhentumisaikaa koskevat säännöt, jotka yhdessä pitkien oikeudenkäyntien kanssa vaikeuttavat korruption syytteenpanoa Kreikassa merkittävästi.⁵⁸ Vanhentumisaajan kulumisen jatkuu ensimmäisen asteen tuomioistuimen päätöksen jälkeen; se voidaan keskeyttää väliaikaisesti mutta ei kokonaan.⁵⁹ Lisäksi ehdoton vanhentumisaika kuluu oikeudenkäynnin etenemisestä riippumatta. Oikeusministeri voi myös lykätä syytteenpanoa tai keskeyttää sen, jos syyte koskee ”poliittisia toimia” tai ”rikoksia, jotka voivat häiritä maan kansainvälisiä suhteita”.⁶⁰ Säännöstä ei kuitenkaan ole tähän mennessä sovellettu korruptionrikoksiin.

GRECO on toistuvasti kehottanut Kreikkaa kumoamaan ministereihin ja entisiin ministereihin sovellettavan erityisen vanhentumisaajan. GRECON suositusten täytäntöönpanoa koskevassa vuoden 2012 raportissa Kreikan viranomaisen sanotaan todenneen, että sääntöjen kumoaminen edellyttäisi perustuslain muutosta eikä sitä ole mahdollista toteuttaa lyhyellä aikavälillä.⁶¹ Käytännössä syyttäjälaitos ja tuomioistuimet ovat tulkinneet voimassa olevia säännöksiä laajasti mahdollistaakseen tuloksellisemmat rikosoikeudenkäynnit monimutkaisissa tapauksissa.

Eturistiriidat ja varallisuuden ilmoittaminen

Kreikan perustuslaki sisältää sääntöjä parlamentin jäsenen tehtävän kanssa yhteensopimattomista yksityisen ja julkisen sektorin tehtävistä, joita ovat myös paikallishallinnon toimeenpanotehtävät.

Kreikan hallitus on todennut eturistiriitojen olevan yksi asioista, joita on käsiteltävä julkishallinnon uudistuksen yhteydessä. Osana talous- ja finanssipolitiikan yhteistyömuistiossa tekemiään sitoumuksia valtiovarainministeriö on hyväksynyt eturistiriitoja ja sidonnaisuuksista annettavia ilmoituksia koskevat käytäntösäännöt, joita sovelletaan ministeriön omaan henkilöstöön, verohallinto mukaan lukien.⁶² Verohallinnossa otettiin hiljattain käyttöön myös käytäntösäännöt, joihin sisältyy määräyksiä eturistiriidoista ja varallisuuden ilmoittamisesta.

Tässä kontekstissa kansallisella korruption torjuntaa koskevalla toimintasuunnitelmalla, jota toteutetaan kaiken tasoissa valtionhallinnon elimissä (myös vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden osalta), pyritään kehittämään tuloksellisia välineitä eturistiriitojen ja jääviyden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja poistamiseksi kaikissa virkamiesryhmissä, vaaleilla valitut luottamushenkilöt mukaan lukien. Toimintasuunnitelmaan sisältyy myös eturistiriitojen ilmoittamista koskevan järjestelmän luominen julkishallintoon.⁶³

Vaaleilla valittuihin luottamushenkilöihin ja nimitettyihin virkamiehiin sovelletaan tiukkaa varallisuuden ilmoittamista koskevaa järjestelmää, joka on joissakin tapauksissa johtanut rikossyytteisiin (katso edellisessä osiossa mainitut esimerkit). Ministerien ja parlamentin jäsenten antamat ilmoitukset ovat julkisia, ja niistä kerrotaan yleensä tiedotusvälineissä. Ilmoituksia ei kuitenkaan tarkasteta järjestelmällisesti, eikä sisäisen valvonnan mekanismien ja lainvalvontaelinten välisellä yhteistyöllä varallisuuden ilmoittamisvelvollisuutta koskevien rikkomusten havaitsemiseksi ole saavutettu merkittäviä tuloksia. Lisäksi on todettava, että

58 <http://en.transparency.gr/Content.aspx?page=63>.

59 Tämä tarkoittaa sitä, että ensimmäisaika, jonka puitteissa tuomio on annettava, ei ala uudelleen.

60 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)9_Greece_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)9_Greece_One_EN.pdf).

61 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)10_Greece_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)10_Greece_EN.pdf).

62 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

63 http://www.ministryofjustice.gr/site/LinkClick.aspx?fileticket=KyH_7RZiUPg%3D&tabid=64, s. 54.

parlamentin jäsenten tekemien varallisuusilmoitusten tarkastamisesta vastaa parlamentin sisäinen valvontavaliokunta, joka koostuu pääasiassa parlamentin jäsenistä ja kolmesta tuomioistuinten edustajasta. Pelkästään kyseisellä tarkastusjärjestelmällä ei siis voida täysin taata puolueettomuutta.

Julkiset hankinnat

Julkisten hankintojen osuus Kreikan taloudesta on viime aikoina pienentynyt talouskriisin vuoksi. Vuonna 2011 julkiset urakat, tavarantoimitukset ja palvelut vastasivat noin 8,8:aa prosenttia Kreikan bruttokansantuotteesta (BKT).⁶⁴ Vuonna 2011 *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* julkaistujen tarjouskilpailujen arvo oli 25,4 prosenttia kaikista julkisiin urakoihin, tavaroihin ja palveluihin käytetyistä varoista.

Vuonna 2013 tehdyn yrityksiin keskittyneen korruptiota koskevan eurobarometrikyselyn mukaan 76 % kreikkalaisyrityksistä on sitä mieltä, että korruptio on kansallisten viranomaisten hankinnoissa laajalle levinnyttä (EU:n keskiarvo 56 %), ja 94 % prosenttia sitä mieltä, että se on laajalle levinnyttä paikallisviranomaisten hankinnoissa (EU:n keskiarvo 60 %). Vastaajat pitivät erityisesti seuraavia käytäntöjä julkisissa hankintamenettelyissä laajalle levinneinä: tietyille yrityksille räätälöidyt tekniset eritelmät (81 %), eturistiriita tarjousten arvioinnissa (87 %), tarjoajien osallistuminen teknisten eritelmien laadintaan (81 %), neuvottelumenettelyjen väärinkäyttö (75 %), vilpilliseen yhteistoimintaan perustuva tarjoaminen (73 %), epäselvät valinta- tai arviointiperusteet (73 %), kiireellisyyspyyntien väärinkäyttö kilpailuun perustuvien menettelyiden käytön välttämiseksi (72 %) ja sopimusehtojen muuttaminen sopimuksen tekemisen jälkeen (55 %). Nämä ovat EU:n suurimpia prosenttiosuuksia. Kyseiset indikaattorit eivät välttämättä liity suoraan korruptioon, mutta ne kuvastavat riskitekijöitä, jotka lisäävät korruptionalttiutta julkisissa hankintamenettelyissä. Kreikan julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön on yleisesti kuvattu olevan monimutkainen ja hajanainen ja sisältävän päällekkäisiä sääntöjä. Puutteet ovat lisänneet tehottoman täytäntöönpanon riskiä. Useista säädösaloitteista huolimatta⁶⁵ puutteita ei ole täysin korjattu, etenkin valvonnan hajanaisuuden, sisäisen ja ulkoisen valvonnan vahvistamistarpeen eikä noudattamisen valvonnan parantamisen suhteen.⁶⁶ Ei myöskään ole merkkejä siitä, että mahdollisia eturistiriitoja tarkastettaisiin järjestelmällisesti julkisissa hankintamenettelyissä, etenkin paikallistasolla.

Edellä esitettyjen seikkojen vuoksi Kreikan hallitus on hiljattain toteuttanut useita merkittäviä aloitteita, joista osa perustuu sitoumuksiin, joita se on tehnyt Euroopan komission, Euroopan keskuspankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston kanssa sopimaansa talouden sopeutusohjelmaan sisältyvässä yhteistyömuistiossa.⁶⁷ Tällaisia aloitteita ovat muun muassa a) sellaisen lainsäädäntöuudistuksen valmistelu, jolla pyritään kodifioimaan ja konsolidoimaan Kreikan julkisia hankintoja koskevia säännöksiä, b) Kreikan julkisia hankintoja koskevan järjestelmän läpinäkyvyyden ja yhdenmukaisuuden parantaminen vahvistamalla yhteisen julkisen hankintaviranomaisen (SPPA–EAADISY) asemaa, c) yhteishankintojen käyttäminen ja hankintaviranomaisten määrän vähentäminen sekä d) sähköisen hankintamenettelyn käyttöönotto keskeisenä välineenä (lähes) kaikissa hankintaviranomaisten käynnistämissä julkisissa hankintamenettelyissä.

Kreikan hallitus sai syyskuussa 2012 valmiiksi sääntelykehiksen, joka koskee vuonna 2011 perustettua SPPA–EAADISYä, jonka tehtävänä on tarkastaa kaikkien niiden sopimusten laillisuus, jotka julkiset laitokset (kuten ministeriöt ja virastot) ovat tehneet

64 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

65 *Public Procurement GREECE*, Zepos & Yannopoulos, Lex Mundi Ltd.

66 http://www.transparency.org/whatwedo/pub/2012_regional_policy_paper_1_increasing_integrity_and_eu_citizens_trust_in.

67 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

neuvottelumenettelyllä ilman etukäteen julkaistavaa hankintailmoitusta.⁶⁸ SPAA-EAADISY aloitti uuden kehyksen mukaisen toimintansa 1. heinäkuuta 2013.

SPAA-EAADISYn on määrä antaa vuoden 2014 ensimmäisen neljänneksen aikana kokonaisvaltainen suunnitelma julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön uudistamista varten.⁶⁹ Käynnissä olevaan lainsäädäntöuudistukseen sisältyy muun muassa uuden sähköisen hankintajärjestelmän luominen ja korruption ehkäisemiseen tarkoitettujen mekanismien tehostaminen.⁷⁰ Sähköisessä hankintamenettelyssä on jo luotu järjestelmät tiedottamista ja tarjouskilpailuja varten, ja niiden tehokkuutta pyritään parantamaan.

Parantaakseen julkisten hankintamenettelyjen läpinäkyvyyttä Kreikka on perustanut julkisia hankintoja koskeville sopimuksille sähköisen keskusrekisterin (KHDMS). Rekisteri sijaitsee kansallisessa julkisia hankintoja koskevien sähköisten sopimusten portaalissa, ja sitä ylläpitää kehitysministeriön alainen kaupan pääsihteeristö. Maaliskuusta 2013 lähtien kaikkien ministeriöiden tai virastojen on täytynyt ilmoittaa tekemänsä julkisia hankintoja koskeviin tarjouksiin, sopimuksiin ja maksuihin liittyvät, arvoltaan yli 1 000 euron liiketoimet KHDMS-rekisteriin, jonka kautta ne on käsiteltävä. Hankkeen odotetaan lisäävän vastuuvollisuutta ja parantavan tarjoajien yhtäläisiä mahdollisuuksia. Lisätoimia toteutetaan vielä hankintaviranomaisten määrän vähentämiseksi ja yhteishankintojen hyödyntämiseksi (tavarantoimituksissa ja terveydenhuollossa).

Helmikuussa 2013 Kreikan kilpailuviranomainen toteutti suurimmissa rakennusalan yrityksissä yllätystarkastuksen, joissa pyrittiin selvittämään, liittyikö julkisia rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin (suuriin infrastruktuurihankkeisiin) vuonna 2012 tarjouskeinottelua. Toimi oli myös osoitus siitä, että Kreikan viranomaiset ovat kiristäneet otteitaan julkisella sektorilla mahdollisesti esiintyviä kilpailunvastaisia menettelytapoja ja korruptiota koskevissa tutkimuksissaan.

Julkisten hankintojen alalla ollaan parhaillaan laatimassa kansallista strategiaa komission ja sen Kreikka-työryhmän tuella. Tässä yhteydessä Kreikan hankintapolitiikkaa koskevissa tärkeimmissä toimissa keskitytään saavuttamaan talouden kannalta parhaat mahdolliset tulokset EU:n sääntöjä noudattaen, tehostamaan korruptiontorjuntatoimia, saamaan rahoille paras vastine ja parantamaan läpinäkyvyyttä.

Terveydenhuolto

Terveydenhuolto on yksi niistä aloista, joilla Kreikassa esiintyy merkittäviä korruption liittyviä haasteita. Alan osuus Kreikan BKT:stä on 10 prosenttia. Korruptiota esiintyy sekä epävirallisina maksuina että laitteiden ja lääkkeiden hankinnassa.

Vuoden 2013 erityiseurobarometrissä 11 % julkisen terveydenhuollon palveluita viimeksi kuluneen vuoden aikana käyttäneistä kreikkalaisvastaajista sanoi maksaneensa ylimääräistä (EU:n keskiarvo 5 %), ja heistä 24 % oli sitä mieltä, että heidän täytyi suorittaa lisämaksu tai antaa lahja, ennen kuin saivat hoitoa.⁷¹ Transparency Internationalin vuonna 2011 Kreikassa tekemässä pikkulahjuksia koskevassa tutkimuksessa arvioidaan, että julkisissa sairaaloissa odotetaan leikkauksista 100–30 000 euron lahjusta, hoitoonpääsyn nopeuttamisesta 30–20 000 euron lahjusta ja terveydenhoitoon liittyvistä kokeista 30–500 euron lahjusta.⁷² Epäviralliset

68 Vuonna 2011 annettu laki nro 4013.

69 Kokonaisvaltaisen lainsäädäntökehyksen ensimmäinen luonnos esiteltiin komissiolle lokakuussa 2013.

70 Kreikan kansallisen uudistusohjelman arviointia koskeva komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Assessment of the 2013 national reform programme for GREECE*, talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso, toukokuu 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_greece_en.pdf.

71 Vuoden 2013 erityiseurobarometri 397.

72 <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=326>.

maksut vaikuttavat useimmiten liittyvän terveydenhuoltopalvelujen saamiseen, jonojen ohittamiseen tai tietyn erikoislääkärin hoidettavaksi pääsemiseen.⁷³

Tällaisen pikkukorruption lisäksi terveydenhuoltojärjestelmässä on esiintynyt myös useita laajamittaisia korruptio- ja petostapauksia. Eräs tapaus koski veriplasman analysointiin tarkoitettujen tilojen rakennushanketta, johon käytettiin noin 11,2 miljoonaa euroa julkisia varoja. Rakentaminen aloitettiin vuonna 2000 ja saatiin päätökseen vuonna 2001, mutta tilat eivät koskaan toimineet kunnolla. Tämän vuoksi Kreikan on yhä lähetettävä suuria määriä plasmaa ulkomaille analysoitavaksi. Toisessa tapauksessa kreikkalaisille terveydenhuollon ammattilaisille maksettiin vuosina 1999–2006 lahjuksia 4,5 miljoonan Englannin punnan verran, jotta he suosisivat lääketieteellisten laitteiden hankinnoissa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneen yrityksen tytäryhtiön laitteita. Yrityksen markkinointijohtaja sai brittiläisessä ensimmäisen asteen tuomioistuimessa yhden vuoden vankeusrangaistuksen.⁷⁴ Tapaukset osoittavat, että terveydenhuoltoalalla lääketieteellisten laitteiden sertifiointiin ja hankintaan liittyvät toimet sekä lääkkeitä koskevat lupa- ja hankintamenettelyt ovat erittäin alttiita korruptiolle.

Talouden sopeuttamista koskevissa ehdoissa mainitaan erikseen sellaisten mekanismien luominen, joilla voidaan puuttua sairaaloissa esiintyvään korruptioon ja lopettaa niissä esiintyvät epäviralliset maksut.⁷⁵ Muita toteutettuja toimenpiteitä ovat esimerkiksi terveydenhuoltotarvikkeiden hintaseurannan käynnistäminen, sähköisten lääkemääräysten käyttöönotto ja terveydenhuollon hankintojen keskittäminen.

Terveydenhuoltoalalla esiintyvän korruption laajuus edellyttää kohdennettua strategiaa, jolla puututaan alaa koskeviin haasteisiin. Kreikan viranomaiset ovat komission työryhmän avustuksella viimeistelemässä tällaista strategiaa.

Verohallinto

Verovilppiä helpottavista korruptoituneista käytännöistä aiheutuu Kreikan valtiolle merkittävät kustannukset. Tuoreissa harmaan talouden kehitystä koskevissa tutkimuksissa niiden arvioidaan olleen vuonna 2012 jopa 24,3 prosenttia suhteessa BKT:hen.⁷⁶ Petostentorijuntaryhmän (SDOE) entinen tutkinnanjohtaja totesi vuonna 2011, että Kreikka saa perittyä vain 20 prosenttia verovilpin vuoksi määräytyistä sakoista. Sakoista 40 prosenttia kirjataan tavallisesti tappioiksi, ja jäljelle jäävien 40 prosentin väitetään päätyvän menettelystä vastaavalle verovirkailijalle. Samojen arvioiden mukaan korruptoituneet virkamiehet kavaltavat 10 prosenttia veronpalautuksista.

Laajaa verovilppiä koskevat väitteet ovat aiheuttaneet Kreikassa paljon polemiikkia. Eräässä tapauksessa oli kyse luettelosta, jossa mainittiin lähes 2 000 sveitsiläisen pankkitilin omaavaa Kreikan kansalaista (mm. liikemiehiä ja poliitikkojen sukulaisia tai yhteistyökumppaneita), joiden väitettiin syyllistyneen verovilppiin. Ranskan viranomaiset antoivat luettelon Kreikan viranomaisille vuonna 2010. Luetteloon liittyvät tutkimukset käynnistettiin vasta hiljattain. Samalla käynnistettiin myös parlamentaarinen tutkinta siitä, miksi kaksi peräkkäistä valtiovarainministeriä jätti puuttumatta asiaan. Parlamentti on tutkinut väitteitä, joiden mukaan entinen valtiovarainministeri poisti luettelosta kahden sukulaisensa nimet. Tutkimukset ovat yhä käynnissä. SDOE tutkii parhaillaan 54 entisen ja nykyisen poliitikon varoja.

⁷³ <http://en.transparency.gr/Press.aspx?page=27&code=PressRelease&article=32>.

⁷⁴ <http://www.sfo.gov.uk/press-room/latest-press-releases/press-releases-2010/british-executive-jailed-for-part-in-greek-healthcare-corruption.aspx>.

⁷⁵ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2013/pdf/ocp148_en.pdf.

⁷⁶ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

Edellä mainittujen haasteiden vuoksi verohallinnon uudistaminen sekä verovilpin ja korruption torjunta olivat keskeisiä osia Kreikan talouden sopeutusohjelmaan liittyvää uudistusohjelmaa.⁷⁷ Komissio suositteli johtajien ajoittaista tehtäväkiertoa koskevien menettelyjen luomista, korruptiosta ilmoittavien ilmiäntajien suojelun parantamista, tavoitteiden asettamista verovirkailijoiden varallisuusilmoituksia koskeville tarkastuksille ja verohallintoa koskevan kattavan korruptiontorjuntasuunnitelman laatimista.

Verohallinnossa esiintyviä korruptoituneita käytäntöjä koskeva kokonaisvaltainen strategia saatiin komission työryhmän avustuksella valmiiksi vuoden 2013 ensimmäisellä puoliskolla, ja sen täytäntöönpano on käynnissä. Talousrikoksiin erikoistuneen syyttäjänviraston ja poliisin perustaminen ja se, että niille annettiin pääsy pankki- ja verotietoihin, olivat myös askelia oikeaan suuntaan verovilpin ja sen mahdollistavan korruption torjumisessa entistä tuloksellisemmin. Muita toimenpiteitä, joiden suhteen on edistytty, ovat esimerkiksi varakkaisiin henkilöihin ja suuriin veronmaksajiin keskittyvien erikoisyksikköjen perustaminen, uudet riskinarviointiin perustuvat menetelmät, kolmansien osapuolten tuottaman tiedon tehokkaampi hyödyntäminen ja uusien tietoteknisten välineiden käyttöönotto kaikissa verovirastoissa. Suunnitteilla on myös lopettaa kokonaan käteismaksujen vastaanottaminen verovirastoissa. Toimia verovilpin, rahanpesun ja korruption torjumiseksi on siis kaiken kaikkiaan lisätty, mutta lisätoimia tarvitaan sen varmistamiseksi, että nykyisiin haasteisiin vastataan riittävällä tavalla.⁷⁸

3. TULEVAT TOIMET

Korruption ehkäisemisen ja torjunnan kannalta keskeisiin instituutioihin kohdistuu samat resurssipaineet kuin koko Kreikan julkishallintoon, minkä vuoksi parhaillaan aloitettavassa valtion uudistamisessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti korruptiontorjuntaan.

Kreikassa on toteutettu toimia, joilla on pyritty korruption torjunnassa kokonaisvaltaiseen ja strategiseen lähestymistapaan. Toimista voidaan mainita esimerkkinä kansallisen korruptiontorjuntakoordinaattorin nimittäminen. Useilla riskialttiilla aloilla on laadittu tai laaditaan alakohtaisia strategioita. Tästä huolimatta korruption torjunnan kehys on yhä monimutkainen, eikä sen avulla ole vielä saavutettu kestäviä tuloksia. Jonkinasteista edistystä on saavutettu korkean tason korruptiotapausten syytteenpanossa; muutamat viime aikoina annetut tuomiot viittaavat päättäväisempään otteeseen pelotusvaikutuksen aikaansaamiseksi. Sisäisen valvonnan mekanismeja on edelleen vahvistettava, ja julkishallinnossa esiintyviin klientelismiin ja suosintaan on puututtava ankarammin. Poliitikkojen eturistiriitoihin ja poliitikkojen varallisuuden ilmoittamiseen sekä julkisia hankintoja koskevien korruptiontorjuntakeiden tulokselliseen täytäntöönpanoon liittyy yhä ongelmia. Sitä, kuinka määrätietoisesti poliittinen johto haluaa kitkeä korruption, voidaan mitata ainoastaan parhaillaan laadittavien politiikkojen täytäntöönpanolla ja niillä saavutettavilla vaikutuksilla.

Seuraavat seikat kaipaavat lisähuomiota:

- On varmistettava, että kansalliselle **korruptiontorjuntakoordinaattorille** annetaan korruption torjuntaa koskevien toimenpiteiden toteuttamiseen riittävät valtuudet ja riittävästi tukea. Korruption torjuntaa koskevat tehtävät on jaettava selkeästi eri instituutioille. On varmistettava, että korruption torjuntaa koskeva kansallinen **toimintasuunnitelma** pannaan ripeästi täytäntöön. On harkittava korruption torjuntaa koskevan kehysten toimivuutta koskevan riippumattoman selvityksen tekemistä korruption torjuntaa koskevan kansallisen toimintasuunnitelman mukaisesti, jotta

⁷⁷ Euroopan komission maaliskuussa 2012 julkaisema kertomus Kreikan toisesta talouden sopeutusohjelmasta: *The Second Economic Adjustment Programme for Greece – March 2012*.

⁷⁸ Euroopan komission toukokuussa 2013 julkaisema toista Kreikan talouden sopeutusohjelmaa koskeva toinen arviointi: *The Second Economic Adjustment Programme for Greece – Second review May 2013*.

voitaisiin havaita osa-alueita, joita olisi vielä yksinkertaistettava. On varmistettava, että esimerkiksi **terveydenhuoltoa** ja **verohallintoa** koskevien alakohtaisten strategioiden täytäntöönpano on tuloksellista.

- **Puoluerahoituksen** valvontaa on tehostettava ja valvontavaliokunnan riippumattomuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä parannettava. Poliittisille puolueille tehtyjen lahjoitusten ja puolueille annettujen lainojen jäljittämiseen tarkoitettuja mekanismeja on vahvistettava. On harkittava ylimmän tilintarkastustuomioistuimen toimivallan lisäämistä ja sen varmistamista, että sillä on riittävät valmiudet puoluerahoituksen tulokselliseen tarkastamiseen.
- Vaaleilla valituille luottamushenkilöille on valtion tasolla ja paikallistasolla laadittava kokonaisvaltaiset eettiset käytännesäännöt ja sääntöjen rikkomisen varalta välineet vastuuvuorollisuuden varmistamiseen, ja niissä on käsiteltävä myös korruptoituneita käytäntöjä ja eturistiriitoja. On harkittava, että edistettäisiin vastaavien käytännesääntöjen laatimista myös poliittisille puolueille ja/tai että puolueiden kesken tehtäisiin eettisiä sääntöjä koskevia sopimuksia. On varmistettava, että valtion ja paikallistason **vaaleilla valittujen korkean tason luottamushenkilöiden ja nimitettyjen korkean tason virkamiesten** varallisuutta koskevien ilmoitusten tarkastamista varten on olemassa ammattimainen ja riippumaton mekanismi, sekä vahvistettava sisäisen valvonnan mekanismien ja lainvalvontaelinten välistä yhteistyötä, jotta korruption rikoksista ja perusteettomasta vaurastumisesta ilmoitettaisiin herkemmin. On poistettava korruption rikosten tutkimisen mahdollisia esteitä kaventamalla **syytesuojaa**, joka suojaa korkean tason virkamiehiä tutkinnalta, yksinkertaistettava syytesuojan poistamista koskevaa menettelyä ja uudistettava nykyisiä ja entisiä hallituksen jäseniä koskevia **vanhentumissääntöjä**. Lisäksi on harkittava, voitaisiinko vanhentumisaajan keskeyttämisen ja pysäyttämisen mahdollisuutta laajentaa erityisesti oikeudenkäyntimenettelyjen aikana.
- On varmistettava, että parhaillaan viimeisteltävänä olevaan julkisia hankintoja koskevan järjestelmän uudistamista koskevaan strategiaan sisältyvät korruption torjuntatoimenpiteet pannaan tehokkaasti täytäntöön myös lainsäädännön kodifioinnin ja konsolidoinnin osalta. Jotta korruptiota, petoksia ja eturistiriitoja voitaisiin havaita, **julkisten hankintojen** valvontaa on tehostettava sekä valtionhallinnon että paikallishallinnon tasolla esimerkiksi varmistamalla, että julkisella hankintaviranomaisella (SPPA-EAADISY) on tarvittavat valmiudet, toimivalta ja riippumattomuus, jotta se voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.