



Bryssel 3.2.2014
COM(2014) 38

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

EU:N KORRUPTIONTORJUNTAKERTOMUS

I Johdanto

Kertomuksen tausta ja tavoitteet

Korruptio vahingoittaa vakavasti taloutta ja koko yhteiskuntaa. Monet maat eri puolilla maailmaa kärsivät syvälle juurtuneesta korruptiosta, joka haittaa talouskehitystä, heikentää demokratiaa ja vahingoittaa sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja oikeusvaltion periaatteita. EU:n jäsenvaltiot eivät ole suojassa tältä todellisuudelta. Korruptio on luonteeltaan ja laajuudeltaan erilaista eri maissa, mutta se vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin. Se vahingoittaa hyvää hallintoa, moitteetonta julkisten varojen hoitoa ja markkinoiden kilpailukykyä. Äärimmillään se horjuttaa kansalaisten luottamusta demokraattisiin instituutioihin ja prosesseihin.

Tässä kertomuksessa esitetään analyysi EU:n jäsenvaltioissa esiintyvistä korruptiosta ja toimista, joita on toteutettu sen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Tarkoituksena on käynnistää keskustelu komission, jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja muiden sidosryhmien kesken, jotta voidaan edistää korruption vastaista työtä ja löytää keinoja, joissa EU:n ulottuvuudesta olisi apua.

EU:n jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön useimmat säädökset ja instituutiot, joita korruption ehkäisemiseen ja torjuntaan tarvitaan. Tulokset, joita niistä on saatu, eivät kuitenkaan ole kaikkialla EU:ssa tyydyttäviä. Korruptiontorjuntasääntöjen täytäntöönpano ei ole aina määrätietoista, järjestelmätason ongelmia ei ratkaista tarpeeksi tehokkaasti eikä instituutioilla ole aina riittävästi valmiuksia panna sääntöjä täytäntöön. Julkituodut aikomukset ovat yhä liian kaukana konkreettisista tuloksista, ja todellista poliittista tahtoa korruption kitkemiseen näyttää puuttuvan.

Tuodakseen asiaan EU:n panoksen komissio hyväksyi kesäkuussa 2011 tiedonannon¹ korruption torjunnasta EU:ssa. Siinä otetaan käyttöön EU:n korruptiontorjuntakertomus mekanismiksi, jolla seurataan ja arvioidaan jäsenvaltioiden toimia tällä osa-alueella. Tarkoituksena on vahvistaa poliittista sitoutumista tulokselliseen korruptiontorjuntaan. Tämä nyt julkaistava kertomus on ensimmäinen laatuaan. Jatkossa kertomus laaditaan joka toinen vuosi.

Korruptio määritellään tässä kertomuksessa kansainvälisiä oikeudellisia välineitä² mukaillen laajasti 'vallan väärinkäytöksi yksityistä hyötyä tavoitellen'. Kertomuksessa käsitellään korruptiota ja niitä toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot toteuttavat laissa määritellyn korruption ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi, sekä myös monia osa-alueita ja toimenpiteitä, jotka vaikuttavat korruptionriskiin ja valmiuksiin kitkeä sitä.

Kertomuksessa keskitytään tiettyihin keskeisiin aiheisiin, joilla on kunkin jäsenvaltion kannalta erityistä merkitystä. Siinä kuvaillaan hyviä käytänteitä, kuten myös heikkoja kohtia, ja määritetään toimia, joiden avulla jäsenvaltioiden olisi mahdollista puuttua korruptioon tuloksellisemmin. Komissio tunnustaa, että jotkut näistä asioista kuuluvat yksinomaan kansalliseen toimivaltaan. On kuitenkin unionin yhteisen edun mukaista varmistaa, että kaikilla jäsenvaltioilla on käytössä tehokkaita korruptiontorjuntatoimenpiteitä ja että EU tukee

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:FI:PDF>.

² Erityisesti korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus sekä korruption vastaiset Euroopan neuvoston oikeudelliset välineet, kuten päätöslauselma (97)24 korruption torjuntaa koskevista 20 periaatteesta sekä suosituksen R (2000) 10 virkamiesten toimintatapaohjeista ja R (2003) 4 yhteisistä säännöistä korruption torjumiseksi puoluerahoituksessa ja vaalikampanjoiden rahoituksessa.

jäsenvaltioita tässä työssä. Tällä kertomuksella pyritäänkin edistämään tiukkoja korruptiontorjuntanormeja kaikkialla EU:ssa. Ottamalla kertomuksessa esiin EU:n sisällä havaittuja ongelmia – sekä hyviä käytänteitä – annetaan uskottavuutta EU:n toimille korruptiontorjuntanormien edistämiseksi muualla maailmassa.

Korruptio on monimutkainen ilmiö, jolla on taloudellisia, poliittisia ja kulttuuriulottuvuuksia. Siitä ei ole helppoa päästä eroon. Tuloksellisia vastatoimia ei voida typistää vakio-toimenpiteisiin, sillä kaikille sopivaa ratkaisua ei ole. Siksi kertomuksessa käsitellään korruptiota kunkin jäsenvaltion kansallisessa kontekstissa ja tehdään ehdotuksia siitä, miten kunkin jäsenvaltion kannalta kaikkein merkityksellisimpiä kysymyksiä voitaisiin käsitellä kansallisesti.

Kertomuksen menetelmistä on lisätietoa liitteessä.

Laajempi yhteys

Finanssikriisi on lisännyt eurooppalaisiin ja EU-maiden hallituksiin kohdistuvia paineita. Tämänhetkiset taloudelliset haasteet Euroopassa ja laajemminkin edellyttävät vahvempia takeita julkisten varojen käytön rehellisyydestä ja läpinäkyvyydestä. Kansalaiset odottavat EU:n auttavan jäsenvaltioita suojaamaan laillista taloutta järjestäytyneeltä rikollisuudelta, finanssi- ja veropetoksilta, rahanpesulta ja korruptiolta, eikä vähiten talouskriisin ja julkisen talouden säästötoimien aikana. Pelkästään korruption arvioidaan maksavan EU:n taloudelle 120 miljardia euroa vuodessa eli lähes EU:n vuotuisen talousarvion verran.³

Eurooppa 2020 on **EU:n tämän vuosikymmenen kasvustrategia**, jolla EU:sta tehdään älykäs, kestävä ja osallistava talous ja autetaan näin EU:ta ja sen jäsenvaltioita saavuttamaan korkea työllisyyden, tuottavuuden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden taso. Tutkimukset osoittavat, että Eurooppa 2020 -strategian onnistuminen riippuu myös institutionaalisista tekijöistä, kuten hyvästä hallintotavasta, oikeusvaltioperiaatteesta ja korruption torjunnasta.⁴ Korruption torjunta lisää EU:n kilpailukykyä globaalissa taloudessa. Tähän liittyen korruptiontorjuntatoimenpiteet on joidenkin jäsenvaltioiden osalta otettu esiin talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä (vuotuinen talouspolitiikan koordinoitukierros, jossa jäsenvaltioiden talous- ja rakenneuudistusohjelmat analysoidaan yksityiskohtaisesti ja annetaan maakohtaisia suosituksia). Parantamalla julkisen hallinnon tehokkuutta voidaan yleisemmällä tasolla lieventää korruption liittyviä riskejä, erityisesti jos samalla lisätään läpinäkyvyyttä. Siksi komission tammikuussa 2014 antamassa tiedonannossa *Kohti Euroopan teollista renessanssia* korostetaan laadukasta julkishallintoa EU:n kasvustrategian tärkeänä osatekijänä.⁵

Kertomuksen rakenne

EU:n korruptiontorjuntakertomus kattaa kaikki 28 EU:n jäsenvaltiota. Sen rakenne on seuraavanlainen:

3 Korruption kokonaiskustannuksia ei ole helppo laskea. Mainittu luku perustuu asiantuntevien laitosten ja elinten arvioihin. Tällaisia ovat kansainvälinen kauppakamari, Transparency International, YK:n Global Compact -ohjelma, Maailman talousfoorumi ja Clean Business is Good Business, 2009, joka arvioi, että korruption määrä on 5 % suhteessa maailman BKT:hen. Ks. myös komission tiedonanto korruption torjunnasta EU:ssa, 6.6.2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:FI:PDF>.

4 *Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States (2011–2012)*: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>.

5 COM(2014) 14.

- I **Johdanto**, jossa esitellään tausta ja tavoitteet.
- II Vuonna 2013 toteutettujen korruptiota koskevien **eurobarometrien** tulokset.
- III **Horizontaalinen luku**, jossa kerrotaan korruptioon liittyvistä trendeistä EU:ssa, ja esitetään yhteenveto kertomuksen tärkeimmistä havainnoista. Päätelemät ja tulevia toimia koskevat ehdotukset esitetään kunkin jäsenvaltion osalta (ainoastaan) maakohtaisissa luvuissa.
- IV **Temaattinen luku**, jossa keskitytään EU:n tasolla erityisen merkitykselliseen aiheeseen. Tässä ensimmäisessä kertomuksessa aiheena on julkiset hankinnat. Niillä on erittäin suuri merkitys sisämarkkinoiden kannalta, niitä koskevaa EU:n lainsäädäntöä on runsaasti ja niihin liittyy merkittäviä korruptioriskejä. Luvussa käsitellään korruptiota ja korruptiontorjuntatoimenpiteitä kansallisissa julkisten hankintojen järjestelmissä.
- V **Menetelmiä koskeva liite**, jossa kerrotaan, miten kertomus on laadittu, millaisia menetelmiin liittyviä valintoja on tehty ja millaisia rajoituksia menetelmiin liittyy.
- VI **Maakohtaiset luvut**, jotka on laadittu kaikista 28 jäsenvaltiosta. Luvuissa ei anneta tyhjentävää esitystä korruptioon liittyvistä kysymyksistä ja korruptiontorjuntatoimenpiteistä vaan otetaan esiin keskeisiä kysymyksiä, jotka ovat tulleet ilmi, kun kutakin maata on arvioitu erikseen omilla ansioillaan ja kansalliset olosuhteet huomioon ottaen.
- a) **Johdanto**, joka antaa yleiskuvan korruptiosta. Siinä esitetään valikoituja indikaattoreita ja näkemyksiä sekä kerrotaan korruptioon ja sen vastaisiin toimenpiteisiin liittyvistä faktoista, trendeistä, haasteista ja kehityksestä.
- b) **Eritystarkastelu**. Kunkin maan osalta otetaan esiin ja analysoidaan useampia kysymyksiä. Painopiste on heikoissa kohdissa ja parannuskohteissa, mutta analyysi on eteenpäin suuntautuva ja siinä osoitetaan oikeaan suuntaan meneviä suunnitelmia ja toimenpiteitä sekä kysymyksiä, jotka kaipaavat lisähuomiota. Lisäksi otetaan esiin hyviä käytäntöjä, jotka voivat innoittaa muita. Eritystarkastelun kohteena eivät ole ainoastaan temaattisessa luvussa (julkiset hankinnat) käsiteltävät asiat. Joissakin maaluvuissa on kuitenkin analyysi julkisista hankinnoista, jos niissä on havaittu huomattavia ongelmia.

Kunkin maaluvun keskeisten kysymysten valinta perustuu seuraaviin seikkoihin:

- ongelman vakavuus ja vaikutus suhteessa muihin korruptioon liittyviin haasteisiin kyseisessä maassa,
- mahdollisten heijastusvaikutusten laajuus (esim. huomattavat aukot julkisten hankintojen valvonnassa luovat merkittävän riskin, että julkisia varoja käytetään laittomasti) ja
- kyky osoittaa rakentavia ja konkreettisia toimia toteutettavaksi.

Tulevat toimet ja seuranta

Komissio esittää kussakin maaluvussa asioita, joihin olisi kiinnitettävä lisähuomiota, ja pyrkii näin tuomaan esiin toimenpiteitä, jotka todennäköisesti tuottavat **lisäarvoa** niiden keskeisten kysymysten käsittelyyn, joita korruption ehkäisemisessä ja torjunnassa on vielä ratkaisematta.

Toimenpiteet on räätälöity kunkin maan tilanteeseen ja tarpeisiin. Ne ovat konkreettisia ja kohdennettuja, mutteivät liian yksityiskohtaisia, ja niillä pyritään kouriintuntuviin muutoksiin kentällä. Kertomuksessa hyödynnetään ja tuetaan tilanteen mukaan **muiden korruptiontorjuntamekanismien jo muotoilemia suosituksia** (lähinnä Euroopan neuvoston perustama lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä GRECO ja OECD), joita jäsenvaltiot eivät ole vielä noudattaneet.

Komissio toivoo, että kertomuksen seurauksena saadaan aikaan rakentavaa, tulevaisuuteen suuntautuvaa keskustelua erityisesti niistä seikoista, joiden se katsoo kaipaavan lisähuomiota. Komission toiveena on, että korruption vastaisista toimenpiteistä syntyy laajasti keskustelua, johon jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti, kansalliset parlamentit, yksityinen sektori ja kansalaisyhteiskunta osallistuvat aktiivisesti, ja se aikoo myös itse osallistua aktiivisesti keskusteluihin sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioissa.

Lisäksi komissio aikoo perustaa **keskinäisen kokemustenvaihto-ohjelman**. Sen puitteissa jäsenvaltiot, paikalliset kansalaisjärjestöt ja muut sidosryhmät voivat määrittää parhaita käytäntöjä, korjata korruptiontorjuntatoimenpiteiden puutteita, herättää tietoisuutta ja tarjota koulutusta. Näiden toimien olisi oltava yhteydessä niihin kysymyksiin, jotka kertomuksen mukaan kaipaavat lisähuomiota, ja helpotettava jatkotoimia. Keskinäinen kokemustenvaihto-ohjelma käynnistetään kertomuksen antamisen jälkeen. Siinä otetaan huomioon saatava palaute ja sidosryhmien kanssa käydyt keskustelut tarpeista, joihin ohjelma voisi vastata.

Komissio aikoo analysoida huolellisesti palautteen, jota se saa tästä ensimmäisestä kertomuksesta, pohtia mahdollisia aukkoja ja virheitä ja ottaa opikseen seuraavaa kertomusta varten. Menetelmiä on tarkoitus tarkastella uudelleen ja lisäksi pohtia mahdollisuuksia kehittää uusia korruptioindikaattoreita.

Jatkossa tarkastellaan muun muassa, miten ensimmäisessä kertomuksessa ehdotettuja toimenpiteitä on toteutettu, ja kerrotaan kokemustenvaihto-ohjelman tilanteesta.

II Korruptiota koskevan eurobarometrin tulokset

Alkuvuodesta 2013 toteutettiin kaksi erityiseurobarometriä, joilla valmisteltiin EU:n korruptiontorjuntakertomusta: 1) erityiseurobarometri⁶ ja 2) yrityksiin keskittynyt pikaeurobarometri (Flash)⁷. Useimpien maiden osalta niiden sijoittuminen Transparency Internationalin julkaisemassa korruptioindeksissä (CPI)⁸ yleensä vastaa eurobarometriin annettuja vastauksia.

Kun tarkastellaan erityiseurobarometrin tietoja, jotka koskevat yleisiä näkemyksiä korruption yleisyydestä ja todellisia kokemuksia tilanteista, joissa henkilön on odotettu maksavan

6 Joka toinen vuosi kaikissa jäsenvaltioissa tehtävä väestökysely, jossa haastatellaan kasvotusten 1 000 tai 500 vastaajaa (väestön määrästä riippuen). Vuoden 2013 helmikuun lopulla ja maaliskuun alussa toteutettuun kyselyyn osallistui 27 786 henkilöä (edustava otos). Kysely koski muun muassa näkemyksiä korruptiosta yleisesti, henkilökohtaisia korruption kokemista sekä asenteita palveluksia ja lahjoja kohtaan. Eurobarometreja on toteutettu joka toinen vuosi vuodesta 2007, mutta vuonna 2013 komissio päätti räätälöidä kysymykset tämän kertomuksen tarpeisiin. Siksi mahdolliseen vertailuun edellisten vuosien kanssa on suhtauduttava varauksella. Koko raportti on osoitteessa http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

7 Puhelinkysely, ns. Flash-eurobarometri, koski kuutta sektoria EU:n 28 jäsenvaltiossa. Se tehtiin ensimmäisen kerran vuonna 2013 helmikuun 18. päivän ja maaliskuun 8. päivän välisenä aikana. Energia-alan, terveydenhuollon, rakennusalan, valmistusteollisuuden, tietoliikenteen ja rahoitusalan (kaiken kokoisia) yrityksiä pyydettiin kertomaan mielipiteensä. Koko raportti on osoitteessa http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374.

8 Transparency International julkaisee vuosittain korruptioindeksin (CPI): <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

lahjuksia (henkilökohtainen lahjontakokemus), on selvää, että eri jäsenvaltioita voidaan luonnehtia eri tavoin.

Vastaukset vahvistavat myönteisen tilannekuvan ja lahjontakokemusten vähäisyyden **Tanskassa, Suomessa, Luxemburgissa ja Ruotsissa**. Näissä maissa vastaajien oli hyvin harvoin odotettu maksavan lahjuksia (alle 1 % tapauksista) ja merkittävästi EU:n keskiarvoa vähäisempi osuus ihmisistä pitää korruptiota laajalle levinneenä (Tanskassa 20 %, Suomessa 29 %, Luxemburgissa 42 % ja Ruotsissa 44 %). **Yhdistyneessä kuningaskunnassa** 1 115 henkilöstä ainoastaan viiden on odotettu maksavan lahjuksia (alle 1 %), mikä on paras tulos koko EU:ssa. Näkemyksiä koskevat tiedot osoittavat kuitenkin, että 64 % vastaajista pitää korruptiota maassa laajalle levinneenä (EU:n keskiarvo on 74 %).

Saksassa, Alankomaissa, Belgiassa, Virossa ja Ranskassa yli puolet vastaajista pitää korruptiota laajalle levinneenä ilmiönä, mutta lahjuksia maksamaan joutuneiden määrä on pieni (noin 2 %). Nämä maat sijoittuivat hyvin myös Transparency Internationalin indeksissä. **Itävallalla on yhteisiä piirteitä tämän ryhmän maiden kanssa sillä erotuksella**, että jokseenkin suuri määrä vastaajia (5 %) ilmoitti, että heiltä on odotettu lahjuksia.

Joissakin maissa suhteellisen suurella määrällä ihmisiä on ollut henkilökohtaisia kokemuksia lahjonnasta. Näitä ovat esimerkiksi **Unkari (13 %), Slovakia (14 %) ja Puola (15 %)**. Näissä maissa valtaosa lahjustapauksista esiintyy terveydenhuollossa. On näyttöä siitä, että terveydenhuollon rakenteelliset ongelmat luovat kannustimia maksaa terveydenhuoltohenkilöstölle lahjuksia. Itse asiassa kaikissa mainituissa maissa yksityiskohtaiset vastaukset osoittavat, että terveydenhuolto sai eniten mainintoja, kun taas kaikki muut instituutiot tai sektorit (esim. poliisi, tulli, poliitikot, syyttäjälaitos jne.) saivat mainintoja alle 1 prosentilta vastaajista. Korruptiota laajemmin ymmärrettynä pidetään näissä maissa laajalle levinneenä (Puolassa 82 %, Unkarissa 89 % ja Slovakiassa 90 %).

Joissakin maissa, kuten **Portugalissa, Sloveniassa, Espanjassa ja Italiassa**, lahjonta näyttää olevan harvinaista, mutta korruptio laajemmin ymmärrettynä on vakava huolenaihe: suhteellisen vähäinen määrä vastaajia ilmoitti, että heiltä on pyydetty tai odotettu lahjuksia viimeisten 12 kuukauden aikana. Vaikka lahjonnan henkilökohtainen kokeminen on ilmeisen harvinaista (1–3 %), näkemykseen korruptiosta vaikuttavat voimakkaasti viimeaikaiset poliittiset skandaalit sekä finanssi- ja talouskriisi. Tämä näkyy siinä, että vastaajien käsitys korruptiotilanteesta kaiken kaikkiaan on kielteinen (Portugalissa 90 %, Sloveniassa 91 %, Espanjassa 95 % ja Italiassa 97 %).

Maita, joissa tilanne on heikompi sekä korruptiota koskevien näkemysten että sen tosiasiallisen kokemisen perusteella, ovat **Kroatia, Tšekki, Liettua, Bulgaria, Romania ja Kreikka**. Näissä maissa 6–29 % vastaajista ilmoitti, että heiltä oli viimeisten 12 kuukauden aikana pyydetty tai odotettu lahjusten maksamista, ja 84–99 % on sitä mieltä, että korruptio on heidän maassaan laajalle levinnyttä. Kroatian ja Tšekin tilanne näyttää jonkin verran myönteisemmältä ja niiden tulokset ovat hieman paremmat kuin muiden tähän ryhmään kuuluvien maiden.

Niiden maiden tulokset, joita ei ole mainittu edellä (Latvia, Malta, Irlanti ja Kypros), eivät poikkea merkittävästi EU:n keskiarvosta minkään näkökohdan osalta.

EU:n tasolla kolme neljästä vastaajasta (76 %) pitää korruptiota omassa maassaan laajalle levinneenä. Maat, joissa vastaajat todennäköisimmin pitävät korruptiota laajalle levinneenä, ovat Kreikka (99 %), Italia (97 %), Liettua, Espanja ja Tšekki (95 % kussakin). **Neljännes eurooppalaisista (26 %) on sitä mieltä, että korruptio vaikuttaa heidän jokapäiväiseen elämäänsä. Vuonna 2011 tätä mieltä oli 29 %**. Todennäköisimmin ihmiset ilmoittavat korruption vaikuttavan heihin Espanjassa ja Kreikassa (63 % kummassakin), Kyproksessa ja Romaniassa (57 % kummassakin) ja Kroatiassa (55 %) ja epätodennäköisimmin Tanskassa (3 %), Ranskassa ja Saksassa

(6 % kummassakin). **Noin yksi kahdestatoista eurooppalaisesta (8 %) sanoo kokeneensa tai todistaneensa korruptiotapauksen viimeisten 12 kuukauden aikana.** Korruption kokeminen tai todistaminen on todennäköisintä Liettuassa (25 %), Slovakiassa (21 %) ja Puolassa (16 %) ja epätodennäköisintä Suomessa ja Tanskassa (3 % kummassakin) sekä Maltassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (4 % kummassakin).

Noin kolme neljästä eurooppalaisesta (73 %) uskoo, että lahjonta ja suhteiden hyödyntäminen on heidän kotimaassaan usein helpoin tapa saada tiettyjä julkisia palveluja. Näin uskotaan yleisimmin Kreikassa (93 %), Kyproksessa (92 %), Slovakiassa ja Kroatiassa (89 % kummassakin). **Samoin kuin vuonna 2011 noin kaksi kolmesta eurooppalaisesta (67 %) on sitä mieltä, että puoluerahoitus ei ole riittävän läpinäkyvää ja valvottua.** Todennäköisin tällainen näkemys on vastaajien keskuudessa Espanjassa (87 %), Kreikassa (86 %) ja Tšekissä (81 %) ja epätodennäköisin Tanskassa (47 %), Yhdistyneessä kuningaskunnassa (54 %), Ruotsissa (55 %) ja Suomessa (56 %). **Hieman alle neljännes eurooppalaisista (23 %) on sitä mieltä, että heidän maansa hallituksen toimet tuottavat tulosta korruption kitkemisessä,** ja noin neljännes (26 %), että heidän maassaan syytetoimet korruptionrikoksissa ovat johtaneet tuomioon niin usein, että se voi estää korruptoituneita käytäntöjä.

Yrityksiin keskittyneessä pikaeurobarometrissa (Flash) maiden tulokset vaihtelevat huomattavasti: korruptiota havainneiden osuudessa on suurimman (Kreikka 99 %) ja pienimmän (Tanska 10 %) osuuden välillä 89 prosenttiyksikön ero. (Tulos on samankaltainen edellä esitetyssä erityiseurobarometrissa, jossa pienin osuus oli 20 % ja suurin 99 %.) Kreikassa yhtä lukuun ottamatta kaikki vastaajat uskovat, että korruptio on maassa laajalle levinnyttä.

Euroopan tasolla enemmän kuin neljä yritystä kymmenestä pitää korruptiota ongelmana liiketoiminnan harjoittamiselle. Sama koskee myös patronatismia ja nepotismia. Kun kysyttiin, onko korruptio *ongelma liiketoiminnan harjoittamiselle*, 50 % rakennusalan yrityksistä ja 33 % tietoliikenne/tietotekniikkayrityksistä piti ongelmaa laajuudeltaan vakavana. **Mitä pienempi yritys, sitä useammin korruptio ja nepotismi näyttävät olevan ongelmana liiketoiminnan harjoittamiselle.** Todennäköisimmin yritykset pitävät korruptiota ongelmana liiketoiminnan harjoittamiselle Tšekissä (71 %), Portugalissa (68 %), Kreikassa ja Slovakiassa (66 % kummassakin).

III Kertomuksen tärkeimmät havainnot

Maa-analyysit paljastivat monenlaisia korruptionon liittyviä ongelmia, kuten myös korruption kitkemismekanismeja, joista toiset ovat tuottaneet tulosta ja toiset taas eivät. Joitakin yhteisiä piirteitä voidaan kuitenkin havaita joko koko EU:ssa tai jäsenvaltioiden ryhmissä. Maa-analyysit osoittavat, että julkiset hankinnat ovat jäsenvaltioissa erityisen alttiita korruptiolle, sillä valvontamekanismit ja riskinhallinta ovat puutteellisia. Seuraavassa jaksossa esitetään arviointi korruptionriskeistä ja kerrotaan sekä hyvistä että huonoista käytännöistä julkisissa hankinnoissa.

Tässä yhteenvedossa tarkastellaan keskeisiä kysymyksiä, joita arvioidaan tarkemmin maaluvuissa. Ne on tiivistetty neljään ryhmään (A. Poliittinen ulottuvuus, B. Valvontamekanismit ja ehkäiseminen, C. Kitkeminen, D. Riskialueet), joskin tarkasteltavien asioiden monimutkaisuuden vuoksi niissä voi olla jonkin verran päällekkäisyyttä. Tarkempaa tietoa taustasta ja analyyseistä on maaluvuissa.

A. Poliittinen ulottuvuus

Korruptiontorjuntatoimenpiteiden priorisointi

Korruptiontorjuntatoimenpiteet ovat useimmissa jäsenvaltioissa saaneet lisää näkyvyyttä poliittisella asialistalla. Finanssikriisi on saanut kiinnittämään huomiota lahjomattomuuteen ja päättäjien vastuuvellollisuuteen. Useimmat vakavia talousvaikeuksia kohdanneet jäsenvaltiot ovat tunnustaneet korruption liittyvien ongelmien vakavuuden ja laatineet (tai laativat parhaillaan) korruptiontorjuntaohjelmia, joilla puututaan asiaan liittyviin riskeihin ja julkisten varojen väärinkäyttöriskeihin. Joidenkin jäsenvaltioiden talouden sopeutusohjelmiin on sisällynyt nimenomaan korruptiontorjuntatoimenpiteisiin liittyviä vaatimuksia. Vaikka korruptiontorjuntatoimenpiteet eivät virallisesti liittyisikään sopeutusohjelmaan, ne täydentävät sopeutustoimenpiteitä erityisesti maissa, joissa korruptio on vakava ongelma. Myös talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä on annettu suosituksia, jotka koskevat tuloksellista korruption torjuntaa.

Tässä kertomuksessa ei ole lähtökohtana, että korruptiontorjuntastrategiat olisivat välttämättömiä korruption ehkäisemiseksi tai torjumiseksi. Joissakin jäsenvaltioissa, joissa on järjestelmätason korruption ongelmia, kattavien korruptiontorjuntastrategioiden puuttuminen pitkään on kuitenkin osoittautunut huolenaiheeksi, sillä ratkaistavat ongelmat ovat sentyyppisiä, että ne edellyttävät kattavaa ja koordinoitua keskustason lähestymistapaa. Joissakin näistä jäsenvaltioista on hiljattain otettu käyttöön kansallinen korruptiontorjuntastrategia, mutta kaikissa tällaista ei vielä ole. Myönteisinä toimina mainitaan korruptiontorjuntastrategiat, joita joissakin jäsenvaltioissa on laadittu aiempien strategisten ohjelmien vaikutusten arviointien perusteella. Näissä maissa on järjestetty julkisia kuulemisia ja otettu kansalaisyhteiskunta ja erilaisia täytäntöönpanoon ja seurantaan liittyviä julkisia ja itsenäisiä laitoksia aktiivisesti mukaan toteutukseen ja seurantaan. Tuloksia nähdään kuitenkin vasta toteutusvaiheessa.

Useimmat jäsenvaltiot, joissa on vakavia ongelmia korruption käsittelyssä, ovat luoneet monimutkaisia ja pitkälle vietyjä lainsäädännöllisiä ja institutionaalisia puitteita sekä lukuisia kohdennettuja strategioita tai ohjelmia. Nämä yksinään eivät kuitenkaan välttämättä johda konkreettisiin tuloksiin. Sen sijaan eräissä muissa jäsenvaltioissa, joissa asiaa koskevaa sääntelyä tai strategisia ohjelmia ei ole, korruptio on selvästi vähentynyt ehkäisevillä järjestelmillä, käytännöillä, julkisten palvelujen toimittajia ja vastaanottajia koskevilla perinteillä ja joissakin tapauksissa korkeilla läpinäkyvyysvaatimuksilla.

Poliittinen vastuuvellollisuus

Kriisin mukanaan tuomat protestit eivät ole kohdistuneet ainoastaan talous- ja sosiaalipolitiikkaan vaan myös poliittisen eliitin lahjomattomuuteen ja vastuuvellollisuuteen. Korruption, julkisten varojen väärinkäyttöön tai poliitikkojen epäeettiseen toimintaan liittyvät korkean tason skandaalit ovat lisänneet poliittiseen järjestelmään kohdistuvaa julkista tyytymättömyyttä ja epäluottamusta.

Politiikan lahjomattomuus on monissa jäsenvaltioissa vakava kysymys. Puolueiden ja vaaleilla valittujen keskus- tai paikallistason edustuslaitosten toimintaohjeet ovat ennemminkin poikkeus kuin sääntö. Silloin kun tällaisia on, tehokkaat seurantajärjestelmät tai selkeät seuraamussäännökset useinkin puuttuvat ja varoittavia rangaistuksia sovelletaan harvoin. Joissakin tapauksissa riittämätön vastuuvellollisuus on luonut käsityksen, että poliittinen eliitti jää lähes aina rangaistuksetta.

Joissakin maissa ongelmat eivät liity ainoastaan kasvavaan julkiseen epäluottamukseen vaan myös maineriskiin kansainvälisissä yhteyksissä. Tämän seurauksena jäsenvaltiot pitävät korruption torjuntaa nyt paljon tärkeämpänä ja ovat toteuttaneet merkittäviä toimia tai ilmoittaneet radikaaleista uudistuksista.

Joissakin jäsenvaltioissa julkishallinnon keskijohdon ja alempien virkojen täytön politisoituminen keskushallinnon tai alue/paikallishallinnon tasolla on otettu esiin vakavana ongelmana. Tällaiset käytännöt lisäävät altistumista korruptiolle, lisäävät eturistiriitojen riskiä, heikentävät valvontamekanismeja ja vaikuttavat koko julkishallinnon uskottavuuteen.

Vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden saattaminen vastuuseen korruptiosta

Keskeinen korruptiontorjuntatoimenpiteisiin liittyvä haaste on se, että EU:n tasolla ei ole yhdenmukaistettua 'virkamiehen' määritelmää, joka kattaisi myös vaaleilla valitut luottamushenkilöt. Komissio on vuonna 2012 tehnyt ehdotuksen direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin⁹. Siinä olevaan virkamiehen määritelmään sisältyvät myös henkilöt, jotka ovat lainsäädäntötehtävässä. Direktiiviehdotuksesta neuvostossa¹⁰ ja Euroopan parlamentissa¹¹ käydyissä neuvotteluissa on käynyt ilmi, että ehdotettu määritelmä, jolla pyritään kriminalisoimaan korruptio, johon vaaleilla valitut luottamusmiehet ovat syyllistyneet, ei saa tukea. Komission mielestä on kuitenkin tarpeen yhdenmukaistaa selkeästi luottamushenkilöiden rikosoikeudellinen vastuu korruptiorikoksissa, jotta EU:n tasolla päästään yhteiseen lähestymistapaan.

Puoluerahoitus

Puolueiden rahoitus kuuluu kokemusten perusteella laajimpiin taustatekijöihin, joilla on vaikutusta korruptioon. Viimeaikaiset laittomaan puoluerahoitukseen liittyvät suuren luokan korruptiotapaukset ovat vaikuttaneet poliitikkoihin joissakin jäsenvaltioissa. Joissakin jäsenvaltioissa on tullut esiin myös äänen ostamista ja muita äänestäjiin kohdistuvia sopimattoman vaikuttamisen muotoja.

Puoluerahoitusta koskevilla GRECON arvioinneilla on ollut näkyvä vaikutus lainsäädännön ja jossain määrin myös instituutioiden uudistamisessa tällä osa-alueella. Joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta useimmat jäsenvaltiot ovat viime aikoina muuttaneet puoluerahoituslainsäädäntöään ja nostaneet läpinäkyvyysvaatimuksiaan, myös lahjoitusten osalta. Kahdessa jäsenvaltiossa nimettömiä lahjoituksia ei ole rajoitettu. Toisessa näistä puolueiden tilien julkaiseminen ei ole pakollista. Merkittävimmät puolueet ovat kuitenkin tehneet vapaaehtoisen sopimuksen rahoituksen läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Lisäksi puoluerahoitukseen on tulossa muutoksia, joilla on tarkoitus vastata GRECON suosituksiin. Toinen näistä kahdesta jäsenvaltiosta ei ole ilmoittanut suunnitelmista muuttaa lainsäädäntöään GRECON suositusten seurauksena. Eräs jäsenvaltio on äskettäin tarkistanut puoluerahoituslainsäädäntöään, mutta jäljellä on aukkoja, jotka liittyvät lahjoituskattoihin, valtionyhtiöiden sponsorointijärjestelmään, valvontamekanismeihin ja valtuuksiin määrätä seuraamuksia.

9 COM(2012) 363.

10 Ks. yleisnäkemys 3. kesäkuuta 2013, neuvoston asiakirja 10232/13.

11 Ks. oikeudellisten asioiden valiokunnan lausunto A7-0000/2013.

Hyvin säännelty ja läpinäkyvä puoluerahoitusjärjestelmä – Suomi

Suomi muutti puoluelakia vuonna 2010 ottaen huomioon kaikki GRECON suositukset. Aiemmin puoluerahoitusta oli säännelty Suomessa vain rajoitetusti. Uusilla säännöksillä pyritään ehdokkaiden vaalirahoituksen sekä puolueiden ja niiden lähiyhteisöjen rahoituksen läpinäkyvyyteen. Jos lakia sovelletaan niin kuin on tarkoitettu, se lisää puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä huomattavasti. GRECON mukaan Suomi voi toimia esimerkkinä muille maille.

Joissakin tapauksissa puolueet ovat nostaneet lahjomattomuusvaatimuksiaan ja rangaisseet tai erottaneet korruptioskandaaleihin osallisia jäseniään. Eräissä jäsenvaltioissa on todettu parlamentaarisen järjestelmän läpinäkyvyyden ja vastuuvellvollisuuden parantuneen huomattavasti. Edes niissä maissa, joista voidaan ottaa esiin tällaisia esimerkkejä poliittisesta vastuuvellvollisuudesta, lahjomattomuutta edistävät toimenpiteet eivät ole yleinen käytäntö.

Puoluerahoituksen valvonnassa on huomattavia puutteita. Viimeaikaisten lainsäädäntöuudistusten vaikutus jää nähtäväksi. Kun yksi lainsäädännön aukko on paikattu (esim. lahjoitusten läpinäkyvyys ja lahjoituskatot), näyttää usein ilmaantuvan toisia (esim. edulliset lainajärjestelyt, monilahjoitusjärjestelmät, säätiöiden ja muiden puolueita lähellä olevien yhteisöjen riittämätön valvonta). Laittoman puoluerahoituksen proaktiivinen valvonta ja varoittava rankaiseminen eivät vielä ole yleinen käytäntö kaikkialla EU:ssa, ja tarvitaan lisää toimia johdonmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

B. Valvontamekanismit ja ehkäiseminen

Ehkäisevien toimenpiteiden käyttö

Ehkäiseviä toimenpiteitä voi olla hyvin monenlaisia, kuten selkeät eettiset säännöt, valistustoimenpiteet, lahjomattomuuden kulttuurin luominen organisaatioihin, johdon tiukka ote lahjomattomuuskysymyksiin, toimivat sisäisen valvonnan mekanismit, läpinäkyvyys, yleistä etua koskevan tiedon helppo saatavuus, tehokkaat julkisten laitosten työn arviointijärjestelmät jne. Jäsenvaltiot jakautuvat selvästi korruption ehkäisemisen suhteen. Joissakin ehkäisevien toimenpiteiden toteuttaminen on ollut tähän mennessä hajanaista eivätkä tulokset ole vakuuttavia. Toisissa korruption tuloksellinen ehkäiseminen on tuonut pitkäaikaisen ”puhtaan maan” maineen. Vaikka korruptiota ei viimeksi mainituissa maissa pidetä merkittävänä kysymyksenä, käytössä on aktiivisia ja dynaamisia lahjomattomuuteen ja korruption ehkäisemiseen tähtäviä ohjelmia, joita useimmat keskus- ja paikallishallinnon viranomaiset pitävät tärkeinä. Eräissä jäsenvaltioissa korruptiota on pitkään pidetty vähäisenä ongelmana, minkä vuoksi kattavien ehkäisytoimien edistämiseksi ei ole tehty aktiivista linjausta.

Julkisen sektorin lahjomattomuuden aktiivinen edistäminen – Alankomaat

Alankomaiden julkishallinnossa edistetään aktiivisesti lahjomattomuutta, läpinäkyvyyttä ja vastuuvellvollisuutta. Alankomaiden sisäministeriön perustama julkisen sektorin lahjomattomuutta edistävä virasto (BIOS) on riippumaton elin, joka kannustaa ja tukee julkista sektoria lahjomattomuuteen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Lisäksi monet Alankomaiden kaupungit ja kunnat toteuttavat paikallisia lahjomattomuuteen tähtäviä toimenpiteitä, mikä on parantanut lahjomattomuuden rikkomistapausten havaitsemista (lisääntynyt 135 tapauksesta vuonna 2003 301 tapaukseen vuonna 2010).

Paikalliset lahjomattomuuteen tähtäävät toimenpiteet ovat syntyneet viimeisten 20 vuoden aikana, ja niistä on tulossa erottamaton osa paikallishallintoa.

Ulkoiset ja sisäiset valvontamekanismit (muu kuin lainvalvonta)

Valvontamekanismeilla on julkisissa elimissä tärkeä merkitys sekä korruption ehkäisemisessä että havaitsemisessa. Joissakin jäsenvaltioissa lainvalvonta- ja syyttäjälelimille tai korruptiontorjuntavirastoille on annettu suuri taakka ja niiden katsotaan olevan yksin vastuussa korruption puuttumisesta. Vaikka näiden elinten toiminta on äärimmäisen tärkeää, syvälle juurtunutta korruptiota ei voida kitkeä ilman kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolla pyritään parantamaan ehkäisy- ja valvontamekanismeja kaikkialla julkishallinnossa sekä keskus- että paikallistasolla.

Joillakin tilintarkastuselimillä on ollut merkittävä rooli korruptiontorjuntauudistusten edistämisessä. Muutamissa jäsenvaltioissa tilintarkastuselin ilmoittaa korruptionepäilyistä aktiivisesti muille viranomaisille. Joissakin tapauksissa se on myös elin, joka vastaa puolue- ja vaalikampanjarahoituksen tarkistamisesta. Sen proaktiivisuuden tukena ei kuitenkaan ole tuloksellista sisäistä ja ulkoista valvontaa alueellisella ja paikallisella tasolla.

Monissa jäsenvaltioissa sisäinen valvonta maan sisällä (erityisesti paikallistasolla) on heikkoa ja koordinoimatonta. Tällaista valvontaa on tarpeen vahvistaa ja tukea vahvoilla korruption ehkäisytoimenpiteillä, jotta saadaan konkreettisia ja kestäviä tuloksia.

Varallisuuden ilmoittaminen

Erityistä luotettavuutta edellyttävissä tehtävissä toimivien henkilöiden varallisuuden ilmoittaminen, jonka avulla virkamiesten vastuuvuorollisuutta vahvistetaan, lisää läpinäkyvyyttä ja helpottaa sellaisten tapausten havaitsemista, joissa on mahdollisesti kyse laittomasta vaurastumisesta, eturistiriidasta tai jääviydestä, samoin kuin mahdollisten korruptoituneiden käytäntöjen havaitsemista ja tutkimista.

Luottamushenkilöiden varallisuudesta ilmoittamiseen on erilaisia lähestymistapoja: tietoja voidaan vaatia ilmoittamaan¹² huomattava määrä, rajallisemmin tai ei lainkaan. Tietyillä sektoreilla virkamiesten varallisuuden ilmoittaminen voi olla keino välttää eturistiriitoja. Erilaisista lähestymistavoista huolimatta on havaittavissa yleinen suuntaus kohti tiukempia ilmoittamisvaatimuksia. Muutamat jäsenvaltiot, joilla ei ennen ole ollut varallisuudesta ilmoittamisjärjestelmää, ovat äskettäin ottaneet käyttöön tällaisen järjestelmän tai ilmoittaneet sellaisen käyttöönotosta.

Ilmoitusten tarkistaminen on tärkeä seikka. Joissakin jäsenvaltioissa varallisuusilmoitusten seurannasta vastaavilla elimillä on rajalliset valtuudet ja välineet. Toisissa taas sääntöjen aktiivisesta täytäntöönpanosta tai noudattamisesta on vain vähän näyttöä. Joissakin maissa tarkistusjärjestelmä on monimutkainen ja työläs, mikä vaikuttaa sen toimivuuteen. Esimerkit perusteellisesta tarkistamisesta ovat jäsenvaltioissa vähäisiä: niissä korruption torjuntaan erikoistuneet riippumattomat elimet tekevät mittavia tarkistuksia. Niillä on tarvittavat valtuudet ja välineet tarkistaa varallisuuden alkuperä useista eri tietokannoista (verohallinto, kaupparekisteri ym.), jotta mahdollisesti virheelliset ilmoitukset voidaan havaita.

¹² Varallisuuden ilmoittaminen ei välttämättä merkitse, että ilmoitus julkaistaan. Myös oikeus tietosuojaan on otettava huomioon. Osa jäsenvaltioista, joissa varallisuudesta on ilmoitettava, ei julkaise kaikkia varallisuusilmoituksia. Ne kuitenkin edellyttävät, että viranomaisille annetaan yksityiskohtainen varallisuusilmoitus.

Eturistiriitoja koskevat säännöt

Eturistiriitoja syntyy tilanteissa, jossa viran- tai toimenhaltija tai luottamushenkilö toimii, aikoo toimia tai näyttää toimivan yksityistä etua ajaen.¹³ Eturistiriidat onkin otettu monien korruptiontorjuntavälineiden ja valvontamekanismien soveltamisalaan (esim. YK:n korruptiosopimuksen (UNCAC), GRECON ja OECD:n).

Eturistiriitoja koskevat säännökset ja seuraamukset ovat eri jäsenvaltioissa erilaisia. Joissakin jäsenvaltioissa on asiaa koskevaa lainsäädäntöä, joka koskee monenlaisia luottamushenkilöitä ja viran- tai toimenhaltijoita sekä erikoistuneita elimiä, joiden tehtävänä on tarkastusten tekeminen. Valvonnan taso vaihtelee jäsenvaltioiden välillä. Joissakin on riippumattomia elimiä, jotka seuraavat eturistiriitoja, mutta valmiudet kattaa tällaiset tilanteet valtakunnallisesti ovat vähäiset ja elinten päätöksiensä jatkotoimet ovat riittämättömiä. Joissakin taas on eturistiriitojen tarkistamiseksi eettinen lautakunta, joka raportoi parlamentille. Joissakin tapauksissa parlamentin valiokunta tekee parlamentin jäsenten eturistiriitoja koskevia tarkistuksia tai niitä tekee lautakunta, jonka tehtävänä on tehdä eturistiriitoja ja varallisuusilmoituksia koskevia tarkistuksia, vaikkakin usein vähäisin valmiuksin ja seuraamusvaltuuksin. Asiasisällön tarkistukset ovat usein vain muodollisia ja rajoittuvat enimmäkseen hallinnollisiin tarkistuksiin. Sisältötarkistusten edellyttämät seurantavalmiudet ja välineet ovat usein riittämättömiä.

Vaikeudet, joita esiintyy kaikkialla EU:ssa, johtuvat vaaleilla valittuihin luottamushenkilöihin sovellettavien seuraamusten vähäisyydestä ja heikkoudesta. Jos erilaisten vaaleilla valittujen kokoonpanojen toimintasäännöt kattavat eturistiriidat, varoittavia seuraamuksia ei yleensä ole. Puoluekuri ja itsekontrolli eivät ehkä tässä suhteessa toimi riittävästi. Eturistiriitatilanteissa tehtyjen sopimusten ja suoritettujen menettelyjen peruuttaminen tai arvioitujen vahinkojen korvaaminen toteutetaan usein siviilioikeudellisten säännösten perusteella eikä niiden toteuttaminen käytännössä ole tuloksellista.

Eturistiriidat päätöksenteossa, julkisten varojen kohdentamisessa ja julkisissa hankinnoissa ovat erityisesti paikallistasolla monissa jäsenvaltioissa toistuva toimintamalli. Kertomuksessa analysoidaan tähän liittyviä erityisiä haasteita alueellisella ja paikallisella tasolla niissä jäsenvaltioissa, joissa tällaiset ongelmat näyttävät vakavammilta. Alueiden ja paikallishallinnon välillä on joskus suurikin ero, ja asiaa koskevien vähimmäisvaatimusten määrittämiseen ja valistukseen ei ole yhdenmukaista lähestymistapaa. Eturistiriidat eivät yleensä ole EU:n jäsenvaltioissa rikos. Eräässä jäsenvaltiossa eturistiriidat on kriminalisoitu, mutta syytetöimien johtamisesta tuomioon ei ole vielä näyttöä. Myös eräässä toisessa jäsenvaltiossa tietätyyppiset eturistiriidat on kriminalisoitu (laiton etu toiminnassa, jota viran- tai toimenhaltijat tai luottamushenkilöt hoitavat tai valvovat).

Työvoiman liikkuvuus julkisen ja yksityisen sektorin välillä on tärkeää modernin yhteiskunnan toiminnan kannalta, ja siitä voi olla huomattavaa etua sekä julkiselle että yksityiselle sektorille. Riskinä on kuitenkin, että entiset virkamiehet paljastavat sellaisia aiemmissa tehtävissä saamiaan tietoja, jota ei pitäisi paljastaa, ja että aiemmin yksityisellä

13 Euroopan neuvosto on määritellyt eturistiriidan tilanteeksi, jossa virkamiehellä on sellainen yksityinen etu, joka vaikuttaa tai näyttää vaikuttavan hänen tehtäviensä puolueettomaan ja objektiiviseen hoitamiseen. Yksityinen etu tarkoittaa mitä tahansa etua hänelle itselleen, hänen perheelleen, lähisukulaisilleen, ystävilleen tai organisaatioille, joihin hänellä on tai on ollut liikesuhde tai poliittinen suhde. Siihen kuuluu myös etuun liittyvä taloudellinen ja siviilioikeudellinen vastuu. Ks. ministerikomitean suositus jäsenvaltioille R (2000) 10 vaaleilla valittujen edustajien toimintatapaohjeista:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(2000)10_EN.pdf).

sektorilla työskennelleet siirtyvät julkisiin tehtäviin, jotka luovat eturistiriitoja suhteessa aiempaan työnantajaan. Tähän tilanteeseen on varta vasten puututtu vain joissakin jäsenvaltioissa, ja täytäntöönpano on usein heikkoa.

C. Korruption kitkeminen

Rikoslainsäädäntö

Euroopan neuvoston, YK:n ja EU:n lainsäädännön vaatimusten mukainen korruptiota koskeva rikoslainsäädäntö on pitkälti olemassa. Jäsenvaltioista yksi ei ole ratifioinut YK:n korruptiosopimusta. Ratifioinnin esteenä on se, että vaaleilla valittuja luottamushenkilöitä ei voida saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen lahjonnasta.

Jotkut jäsenvaltiot ovat toteuttaneet merkittäviä rikosoikeudellisia ja rikosprosessiin liittyviä uudistuksia tai sellaisia on suunnitteilla. Yhteisenä tavoitteena on prosessien tehostaminen ja nopeuttaminen sekä korruption vastaisten välineiden vahvistaminen (esim. rikosten parempi määrittely, kovemmat seuraamukset joissakin tapauksissa ja nopeutettuja menettelyjä koskevat säännökset). Jako lailliseen ja laittomaan toimintaan on hiuksenhieno ja joissakin jäsenvaltioissa syytteenpanokynnys on edelleen korkea.

Lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla tehdyn puitepäättöksen 2003/568/YOS saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ei ole tasalaatuista.¹⁴ Puutteet koskevat erityisesti säännöksiä aktiivisen ja passiivisen lahjonnan kaikkien elementtien kriminalisoinnista ja oikeushenkilöiden vastuuta. Myös niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat saattaneet puitepäättöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään, tietoa täytäntöönpanosta on niukasti.

Korruptiontorjuntaelinten toiminnan tuloksellisuus

On täysin jäsenvaltioiden vallassa päättää, minkälaisia institutionaalisia rakenteita korruption kitkeminen niiden olosuhteissa edellyttää, kun otetaan huomioon korruption laajuus ja luonne, perustuslailliset ja oikeudelliset puitteet, perinteet, yhteydet muihin toimintalinjoihin, yleinen institutionaalinen asetelma jne.

Monissa jäsenvaltioissa on korruptiota torjuvia keskuselimiä, joilla on korruption ehkäisyyn ja kitkemiseen liittyviä tehtäviä. Toisissa taas on korruption ehkäisemiseen keskittyviä elimiä, joista joillakin on valtuudet tehdä myös varallisuutta, eturistiriitoja, jääviyttä ja joissakin tapauksissa myös puoluerahoitusta koskevia tarkistuksia. Jotkut maat ovat antaneet korruptiontorjunnan lainvalvonta- tai syyttäväviranomaisten tehtäväksi.

Nykyisin tunnustetaan laajasti, että erikoistuneiden korruptiontorjuntaelinten perustaminen – keskittyivätpä ne korruption ehkäisemiseen tai kitkemiseen tai molempiin – ei ole ihmelääke. Saavutetut tulokset vaihtelevat. Tämän kertomuksen maa-analyysit osoittavat kuitenkin, että jotkut näistä elimistä ovat tuloksellisesti ajaneet korruptiontorjuntauudistuksia maassaan.

Joidenkin korruptiontorjuntaelinten saavutukset ovat olleet kestävämpiä kuin toisten. Niiden työn (tilapäiseen tai pitkäaikaiseen) onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä ovat riippumattomuuden takaaminen ja poliittisen sekaantumisen puuttuminen, henkilöstön valitseminen ja ylentäminen ansioiden perusteella, monialainen yhteistyö operatiivisten

14 KOM(2011) 309 lopullinen, puitepäättöksen 2003/568/2003 toinen täytäntöönpanokertomus, 6. kesäkuuta 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:FI:PDF>.

tiimien välillä ja toisten instituutioiden kanssa, nopea pääsy tietokantoihin ja tiedonhankinta sekä varustaminen tarvittavilla voimavaroilla ja osaamisella. Näitä osatekijöitä ei ole kaikissa jäsenvaltioissa yhdistetty johdonmukaisesti.

Korruptiontorjuntaelimiä koskevia hyviä käytäntöjä

Slovenian korruptionehkäisykomissio on vakiinnuttanut asemansa. Sen tehtävänä on oikeusvaltion periaatteiden ylläpitäminen korruption vastaisiin toimin, minkä myös Slovenian perustuslakituomioistuin on tunnustanut. Vähäisistä resursseista huolimatta sillä on vankkaa näyttöä toiminnastaan. Se suorittaa vuosittain yli 1 000 tarkastusta ja tutkintaa. Se on tarkistanut kaikkien suurimpien puolueiden johtajien varallisuuden ja sidonnaisuudet ja paljastanut äskettäin merkittävien poliittisten hahmojen rikkoneen varallisuudesta ilmoittamiseen velvoittavaa lainsäädäntöä ja vaurastuneen selittämättömästi.

Romanian kansallinen korruptiontorjuntaelin (DNA). DNA:lla, joka on keskitason ja korkean tason korruption torjuntaan erikoistunut syyttäjä, on esittää merkittävää näyttöä eturivin poliitikkoihin, oikeuslaitokseen ja muihin sektoreihin, kuten verohallintoon, tulliin, energiasektoriin, liikennesektoriin, rakentamiseen ja terveydenhuoltoon, kohdistuvien korruptioväitteiden puolueettomasta tutkinnasta ja syytteenpanosta. Viimeisten seitsemän vuoden aikana DNA on asettanut syytteen yli 4 700 vastaajaa, ja 90,25 % sen nostamista syytteistä on vahvistettu lainvoimaisella oikeuden päätöksellä. Lähes 1 500 vastaajaa on todettu syylliseksi lainvoimaisella oikeuden päätöksellä. Heistä lähes puolet on ollut hyvin korkeassa asemassa. Tuloksien taustalla on DNA:n rakenne, johon kuuluu tutkintaa johtavien syyttäjien lisäksi poliiseja sekä oikeus-, talous-, rahoitus- ja IT-asiantuntijoita.

Latvian korruptiontorjunta- ja ehkäisyvirasto (KNAB) on luonut mainetta Latviassa ja laajemminkin. Sillä on ehkäisy-, tutkinta- ja valistustehtäviä ja se myös valvoo puoluerahoitusta. KNAB toimii myös esitutkintaelimenä, jolla on perinteiset poliisin valtuudet ja pääsy pankkien ja verottajan tietokantoihin. Virasto on sittemmin ollut sisäisen myllerryksen kohteena.

Kroatian oikeuskanslerin viraston yhteydessä toimivalla korruptiota ja järjestäytyneitä rikollisuutta torjuvalla virastolla (USKOK) on näyttöä proaktiivisista tutkintatoimista ja syytetoimien johtamisesta tuomioon myös merkittävässä tapauksissa, jotka koskivat korkean tason luottamushenkilöitä ja virkamiehiä.

Korruption torjuntaan erikoistuneella Espanjan keskushallinnon syyttäjänvirastolla on vankkaa näyttöä tutkinta- ja syytetoimista, joihin kuuluu korkean tason tapauksia, joissa oli kyse monimutkaisista laittomista puoluerahoitusjärjestelyistä. Katalonian petostentorjuntavirasto, joka on alueellinen korruption ja petosten ehkäisemiseen ja tutkintaan erikoistunut virasto, on Espanjassa ainut laatuaan. Se pyrkii ehkäisemään ja tutkimaan julkisten varojen väärinkäyttöä, ja sen tehtävänä on myös muiden yksikköjen opastaminen.

Joissakin jäsenvaltioissa korruptiontorjuntaelimet joutuvat poliitikkojen toimintaa tutkiessaan jatkuvasti suoran tai epäsuoran painostuksen kohteeksi. Tällainen painostus ilmenee esimerkiksi näiden elinten johdon legitimitetien tai niiden valtuuksien ja valmiuksien julkisena haastamisena. On tärkeää antaa tarvittavat takeet, jotta korruptiontorjuntaelimet voivat jatkaa työtään ilman sopimatonta painostusta.

Lainvalvontaviranomaisten, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten valmiudet

Lainvalvonnan ja syyttäjälaitoksen tehokkuus korruption tutkinnassa vaihtelee EU:ssa. Kun niiden tehokkuutta arvioidaan, otetaan huomioon esimerkiksi, kuinka laajaa ja

minkäluonteista korruptio on, onko toiminta tasapainossa ehkäiseviin toimenpiteisiin nähden, onko poliittista tahtoa tukea niiden riippumattomuutta, millaiset valmiudet ja resurssit niillä on, kuinka tehokkaita – ja erityisesti kuinka riippumattomia – tuomioistuimet ovat. Arviointi on vaikeaa, sillä useimmissa jäsenvaltioissa korruptiorikostilastot eivät ole yhtenäisiä. Korruptiotapausten kaikkia prosessuaalisia vaiheita seuraavia yhdistettyjä tilastoja, jotka olisivat täsmällisiä ja ajan tasalla, ei juurikaan ole.

Rangaistustoimenpiteet eivät yksistään riitä korruption tulokselliseen kitkemiseen. Tuomioistuinlaitoksen kyvyllä määrätä varoittavia rikosseuraamuksia on kuitenkin tärkeä ehkäisevä rooli, ja se antaa selvän merkin siitä, että korruptiota ei siedetä.

Jotkut jäsenvaltiot painottavat erityisesti rangaistuspuolta, jolloin lainvalvonnasta tulee korruptiontorjunnan näkyvin osa. Erinomaisia tuloksia voidaan nähdä myös jäsenvaltioissa, joissa syyttäjälaitos kokonaisuudessaan (muutenkin kuin korruption osalta) on tuloksellinen. Joissakin jäsenvaltioissa syytetoimien johtaminen tuomioon on harvinaista ja tutkinta kestää kauan.

Tuomioistuinten riippumattomuus on korruptiontorjuntatoimenpiteissä avaintekijä, jotta tuomioistuinlaitos voi käsitellä myös korkean tason korruptiotapauksia tuloksellisesti. Riippumattomuus on tärkeää myös tuomioistuinlaitoksen lahjomattomuusvaatimusten kannalta. Tuomioistuinten tulokselliset riippumattomuustakeet ja tiukat eettiset normit ovat keskeisiä, kun turvataan puitteet tulokselliselle tuomioistuinlaitokselle, joka jakaa korruptiotapauksissa oikeutta objektiivisesti ja puolueettomasti ilman että siihen sopimattomasti vaikutetaan. Lainvalvontaviranomaisten ja syyttäjälaitoksen riippumattomuus on joissakin jäsenvaltioissa ongelma. Tuomitsematta instituutiorakennetta, joka heijastelee kunkin jäsenvaltion perustuslaillista, oikeudellista ja kulttuurista tilannetta ja on riippuvainen erillisistä EU:n tason mekanismeista ja menettelyistä (erityisesti EU:n oikeusalan tulostaulu ja oikeusvaltioperiaatetta koskeva toimintakehys, josta puheenjohtaja Barroso puhui puheessaan unionin tilasta vuosina 2012 ja 2013), joissakin tapauksissa on tullut esiin erityinen huoli syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinten altistumisesta poliittiselle sekaantumiselle korruptiotapauksissa. Esimerkkeinä voidaan mainita läpinäkymätön tai mielivaltainen menettelyjen soveltaminen korruptiotapauksissa työskentelevien johtavien syyttäjien nimittämisessä, ylentämisessä tai erottamisessa ja yritykset horjuttaa uskoa korruptiontorjuntaelimiin tai niiden johtajiin ilman selvää objektiivista syytä. Eräissä tapauksissa poliittiset toimijat ovat puuttuneet korruptiota torjuvien lainvalvontaelimien johtamiseen ja toimintaan. Joidenkin korruptiontorjuntaelinten valtuudet ovat laajat, mutta niillä ei aina ole vastuuvollisuutta, mikä saa ajattelemaan, että ne saattavat karttaa korkean profiilin tapauksia tai turvautua kiistanalaisiin tutkintamenetelmiin.

Lainvalvontaviranomaisten tai syyttäjälaitoksen johtajien nimittämis- ja erottamisenmenettelyihin ei ole mitään yhdenmukaista normia, jota voitaisiin pitää mallina. Tällaiset päätökset ovat useimmissa jäsenvaltioissa hallitusten käsissä poliittisen vastuuvollisuuden ilmentymänä, ja ne kertovat siitä, mihin lainvalvontaviranomaiset ja syyttäjälaitos toimeenpanossa sijoittuvat. Riippumatta siitä, millaista menettelyä noudatetaan, prosessin on oltava uskottava ja ansioihin perustuva, jotta vältytään poliittisen puolueellisuuden vaikutelmalta ja poliisi ja syyttäjät voivat tutkia korruptiota, missä ne sitä havaitsevatkin.

Joissakin jäsenvaltioissa myös tuloksellisen koordinoinnin puuttuminen lainvalvontaviranomaisten ja korruptiontorjuntaelinten väliltä on otettu esiin heikkoutena.

Yksittäisissä maa-analyyseissä otetaan esiin ongelmia, jotka liittyvät **tuomioistuinelaitoksen** lahjomattomuuteen korruptiotapausten käsittelyssä, ja huoli sen riippumattomuudesta tai lahjomattomuudesta, mitä kuvaa niiden korruptiotapausten luonne ja kirjo, joissa on mukana tuomareita tai syyttäjiä. Eräässä jäsenvaltiossa perustettu korruption torjuntaan erikoistunut tuomioistuin on kohdannut työssään huomattavia haasteita (ja myös tilapäisen lakkauttamisen), mikä vaikuttaa sen vakauteen ja valmiuksiin saada aikaan vakuuttavaa näyttöä.

Useissa jäsenvaltioissa tuomioistuimilla ei näytä olevan määrätietoisuutta ja valmiuksia tarttua monimutkaisiin tai arkaluonteisiin korruptiotapauksiin. Joissakin jäsenvaltioissa korruptiotapauksia uhkaa vanheneminen, kun tuomioistuinmenettelyt osoittautuvat ylettömän pitkiksi ja vaivalloisiksi. Se, miten menettelysääntöjä sovelletaan käytännössä, johtaa joissakin tilanteissa huomattaviin viivytyksiin, joilla joissakin tapauksissa pyritään siihen, ettei tuomioistuinkäsittelyä saataisi päätökseen.

Esiin nousi myös tuomioistuinten ratkaisujen vähäinen varoittavuus monissa jäsenvaltioissa, joissa on yleistä, että korruptiosta määrättävät seuraamukset ovat ehdollisia tai vähäisiä. On kuitenkin myös tuoreita tapauksia, joissa tuomioistuimet ovat määränneet korruptiosta varoittavia vankeusrangaistuksia.

Eräässä jäsenvaltiossa tutkintakomissioilla arvioidaan olleen ratkaiseva rooli korruptiotapauksia koskevien lainsäädännöllisten ja institutionaalisten uudistusten ajamisessa, mutta analyysissä nousi esiin myös kysymys niiden menettelyjen pituudesta ja tosiasiallisesta vaikutuksesta syytteen esittämisen kannalta.

On huomattava, että tietyissä jäsenvaltioissa prosessuaaliset puutteet voivat usein estää korruptiotapausten tutkimista. Esimerkkeinä voidaan mainita epäselvät vapauksien poistamista koskevat säännökset tai niiden virheellinen soveltaminen ja vanhentumissäännöt, jotka estävät monimutkaisten tapausten loppuun viemisen, erityisesti, jos myös menettelyt kestävät pitkään tai joustamattomat säännöt pankkitietoihin pääsystä estävät rahoituksen tutkintaa ja valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä.

D. Erityiset riskialueet

Pikkukorruptio

Pikkukorruptio eli ns. rahastus on edelleen laaja ongelma vain muutamissa jäsenvaltioissa. Lukuisilla korruptiontorjuntahankkeilla ei ole onnistuttu kitkemään pikkukorruptiota näistä maista. Useat jäsenvaltiot, joissa pikkukorruptio oli muutama vuosikymmen sitten jatkuva ongelma, ovat onnistuneet saavuttamaan edistystä tällä osa-alueella, kuten selvitykset korruption suorasta kokemisesta osoittavat. Selvityksistä käy ilmi myönteinen kehitys, ja toisinaan tällaiset maat sijoittuvat tässä suhteessa jopa EU:n keskiarvon yläpuolelle. Huolimatta siitä, että pikkukorruption vähentämisessä on edistytty lupaavasti, joillakin jäsenvaltioilla on edelleen haasteena terveydenhuoltosektorin riskialttiit olosuhteet, jotka kannustavat epävirallisten maksujen antamiseen erityiskohtelun saamiseksi.

Korruptioriskit alue- ja paikallistasolla

Korruptionriskit ovat suurempia alue- ja paikallistasolla, jossa ulkoinen ja sisäinen valvonta on yleensä heikompaa kuin keskustasolla. Joissakin jäsenvaltioissa erot ovat huomattavia, kun tarkastellaan hyvää hallintotapaa ja korruptiontorjuntatoimenpiteiden tuloksellisuutta.¹⁵

Monissa jäsenvaltioissa aluehallituksilla tai paikallishallinnolla (jotka myös hallinnoivat huomattavia resursseja) on laaja harkintavaltia, mutta niiden vastuuvollisuus ja valvontamekanismit eivät ole vastaavalla tasolla. Paikallistasolla eturistiriidat aiheuttavat erityisiä ongelmia. Tarvitaan lisätoimia joidenkin alueiden tai paikallishallintojen hyvien käytäntöjen levittämiseksi ja tasapuolisten toimintaedellytysten luomiseksi sekä paikallistason luottamushenkilöille että virkamiehille. Tämä koskee erityisesti läpinäkyvyyssnormeja, varallisuudesta ilmoittamista, eturistiriitojen ehkäisemistä ja niistä rankaisemista sekä julkisten varojen käytön valvontaa.

Myönteisenä seikkana voidaan mainita, että paikallis- ja aluetasolla on havaittu tuloksellisia korruptiota ehkäiseviä käytänteitä. Eräissä jäsenvaltioissa on perustettu verkosto, johon kuuluu yli 200 alue-, kunta- ja maakuntahallintoa. Ne työskentelevät yhdessä ehkäistäkseen korruptiota ja mafian soluttautumista julkisiin rakenteisiin.

Riskialttiit sektorit

Analyysissa tuli useissa jäsenvaltioissa esiin, että tietyt sektorit ovat erityisen alttiina korruptiolle ja niillä tarvitaan kohdennettuja toimia.

Kaupunkien kaavoitus ja rakentaminen ovat sektoreita, joilla korruptionalttius on yleensä EU:ssa suuri. Ne on määritetty kertomuksessa sektoreiksi, jotka joissakin jäsenvaltioissa ovat erityisen alttiita korruptiolle. Näillä sektoreilla on viime vuosina tutkittu monia korruptiotapauksia ja nostettu syytteitä. Eräissä jäsenvaltioissa on perustettu tämän osa-alueen riskien vuoksi erikoistunut syyttäväviranomainen torjumaan ympäristö- ja kaavoitusrikoksia, joihin luetaan monenlaisia rikoksia, muun muassa korruptio. Kaavoitus osoitettiin korruptionalttiiksi osa-alueeksi eräissä jäsenvaltioissa, jossa rakennuslupien myöntämiseen, erityisesti suuren mittakaavan hankkeille, liittyy syytöksiä korruptiosta ja laittomasta puoluerahoituksesta.

Myös terveydenhuolto on sektori, jolla korruptionalttiutta esiintyy kaikkialla, erityisesti hankinnoissa ja lääketeollisuudessa. Sektoria on arvioitu tarkemmin joidenkin jäsenvaltioiden osalta. Nämä maat laativat parhaillaan strategioita ja uudistuksia terveydenhuollon korruption kitkemiseksi. Toistaiseksi tulokset ovat kuitenkin vähäisiä. Epäviralliset maksut sekä julkisissa hankinnoissa ja lääkealalla esiintyvä korruptio ovat edelleen huolenaiheita.

Verohallinnon korruptio, joka nousi yhdessä jäsenvaltioissa esiin vakavana ongelmana, edellyttää kohdennettuja strategisia toimia.

Yleisesti voidaan todeta, että kaikilta edellä mainituilta jäsenvaltioilta puuttuu johdonmukaiset riskinarviointimekanismit tai sektorikohtaiset strategiat korruption kitkemiseksi riskialttiilla sektoreilla.

Lahjomattomuus ja läpinäkyvyys rahoitussektorilla

¹⁵ Göteborgin yliopiston korruptiontutkimusinstituutin (Institutet för forskning om korruption och samhällsstyrningens kvalitet) havainnot.

Rahoitussektorilla tarve lahjomattomuus- ja läpinäkyvyysvaatimusten tiukentamiseen on usein tullut esiin finanssikriisin seurauksena. Tässä kertomuksessa nämä kysymykset tulevat esiin joidenkin jäsenvaltioiden kohdalla.

Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen raportissa suurkorruptiotapaukset yhdistetään veronkiertoon, jota harjoitetaan väliyritysten ja verokeitaiden kautta.¹⁶ Raportissa viitataan Maailmanpankin ja YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaavan järjestön aloitteeseen¹⁷ varastetun omaisuuden takaisin saamiseksi. Siinä analysoitiin 150 suurkorruptiotapausta ja todettiin korkean tason virkamiesten harjoittaman suuren mittakaavan korruption olevan suoraan yhteydessä varastetun omaisuuden kätkemiseen hämävien pöytälaatikoyritysten, säätiöiden ja trustien kautta. Lisäksi siinä mainittiin, että varastetun omaisuuden tutkimista ja jäljittämistä estää se, ettei todellisista omistajista ja edunsaajista saa tietoa ja että käytetään monimutkaisia yhtiörakenteita, jotka ulottuvat usealle oikeudenkäyttöalueelle.

Samassa parlamentaarisen yleiskokouksen raportissa mainittiin, että eräs Euroopan neuvoston jäsen suojelee tai sietää väliyritysjärjestelmän enemmän tai vähemmän kyseenalaisia rahoituksellisia ja oikeudellisia järjestelyjä. Sittenkin kyseinen jäsenvaltio on ilmoittanut suunnitelmista tarkistaa pankkitietojen saatavuutta koskevaa säännöstöään.

Eräissä toisissa jäsenvaltioissa äskettäin rahoitussektoria ja suurimpia pankkeja koskeva kiistely, jonka aiheina olivat muun muassa koroista sopiminen, vastuuton ja spekulatiivinen luotonanto ja asianmukaisen huolellisuuden noudattamisen laiminlyönti, nosti esiin huolen sääntelystä ja voimassa olevien sääntöjen noudattamisesta. Myös pankkien roolista rahanpesun helpottamisessa ja mahdollistamisessa keskusteltiin laajasti. Suunnitteilla on julkinen rekisteri rekisteröityjen yhtiöiden omistajista läpinäkyvyyden parantamiseksi.

Eräs toinen jäsenvaltio on luvannut vahvistaa pankkivalvontaansa ja sääntelyään sekä suojaotoimia rahanpesua vastaan.

Ulkomainen lahjonta

Jäsenvaltiot, jotka torjuvat korruptiota tuloksellisesti omien rajojensa sisällä, kohtaavat usein haasteita niiden yritysten toimiessa ulkomailla, erityisesti maissa, joissa korruptoituneet käytännöt ovat laajalle levinneitä. OECD seuraa tiukasti tätä osa-aluetta ja ottaa säännöllisissä arvioinneissaan esiin sekä hyviä että vähemmän tyydyttäviä täytäntöönpanotuloksia. Eräissä jäsenvaltioissa on hyviä käytäntöjä: syytteenpano onnistuu huomattavassa määrässä tapauksia ja seuraamukset ovat kovia, ulkomaisia lahjontatapauksia priorisoidaan tai on äskettäin hyväksytty kattava lahjontalaki, jolla vahvistetaan korruption – ja erityisesti ulkomaisen lahjonnan – ehkäisemistä ja syytteenpanoa tukevia lainsäädännöllisiä ja prosessuaalisia välineitä.

Vankka säännöstö kotimaisen ja ulkomaisen lahjonnan kitkemiseksi – Yhdistyneen kuningaskunnan lahjontalaki

Vuonna 2011 voimaan tulleen vuoden 2010 lahjontalain myötä Yhdistyneen kuningaskunnan lahjontantorjuntasäännöt kuuluvat maailman tiukimpiin. Niissä ei ainoastaan kriminalisoida lahjusten antamista ja vastaanottamista ja ulkomaisen virkamiehen lahjontaa vaan ulotetaan

¹⁶ <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

¹⁷ <http://star.worldbank.org/star/>.

rikosoikeudellinen vastuu myös kaupallisiin organisaatioihin, jotka eivät onnistu ehkäisemään niiden lukuun harjoitettua lahjontaa. Ekstraterritoriaalista toimivaltaa koskevat säännökset antavat vakavia petoksia käsittelevälle Serious Fraud Officelle (SFO) valtuudet asettaa syytteeseen mikä tahansa yritys tai siihen yhteydessä oleva henkilö, joka on läsnä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, vaikka yrityksen kotipaikka olisi muualla. Kaupalliset organisaatiot vapautetaan rikosoikeudellisesta vastuusta, jos niillä on riittävät menettelyt lahjonnan ehkäisemiseksi.

Lakiin liitetyillä SFO:n ohjeilla kaupallisille organisaatioille lisätään tietoisuutta uudesta säännöstöstä ja kerrotaan yrityksille käytännöllisellä tavalla (esimerkkitapauksin) niiden lakiin perustuvista velvollisuuksista ehkäistä tai havaita lahjontaa. OECD:n aiemmin antaman suosituksen mukaisesti ohjeissa tehdään selväksi, että voitelurahoja pidetään laittomina lahjuksina, ja esitetään yrityksille kriteerit, joiden avulla vieraanvaraisuuden voi erottaa peiteltyistä lahjonnan muodoista.

SFO:lla on laajat valtuudet tutkia monimutkaisia ja vakavia petoksia, kuten korruptiota, ja asettaa niistä syytteeseen. Joissakin tilanteissa SFO voi harkita siviilioikeudellisen perintämääräyksen antamista ja siviilioikeudellista sopimista aikaisempien ohjeiden mukaisesti.

OECD on arvostellut eräitä muita jäsenvaltioita siitä, että ulkomaisen lahjonnan syytteeseenpano on riittämätöntä, kun otetaan huomioon korruptionriskit, joita niiden yritykset kohtaavat ulkomailla.

Valtionyhtiöt

Valtionyhtiöiden valvonnassa on joissakin jäsenvaltioissa puutteita. Lainsäädäntö voi olla epäselvää ja politisoituminen estää ansioihin perustuvat nimitykset ja yleisen edun mukaisen toiminnan. Lisäksi korruptiontorjuntakeet tai mekanismit, joilla ehkäistään eturistiriitoja ja määrätään niistä seuraamuksia, ovat riittämättömiä. Läpinäkyvyys on vähäistä, kun tällaiset yhtiöt kohdentavat varoja ja joissain tapauksissa myös, kun ne ostavat palveluja. Viimeaikaiset valtionyhtiöihin liittyvät varojen väärinkäyttöä, korruptoituneita käytäntöjä ja rahanpesua koskevat tutkintatoimet kertovat valvonnan ja ehkäisyn heikkoudesta ja siitä, että korruption liittyvät riskit ovat tällä osa-alueella suuret.

Joidenkin jäsenvaltioiden osalta kertomuksessa tuodaan esiin tarve lisätä läpinäkyvyyttä ja tehostaa tarkastuksia nopeutettujen yksityistämisprosessien osalta, sillä ne voivat lisätä korruptionriskejä.

Korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden väliset yhteydet

Niissä jäsenvaltioissa, joissa järjestäytynyt rikollisuus aiheuttaa huomattavia ongelmia, korruptiota käytetään usein helpottamaan rikollisuutta. Eräässä jäsenvaltiossa lukuisat laitonta keskus- ja aluetason puoluerahoitusta koskevat epäilyt liittyivät myös järjestäytyneisiin rikollisryhmiin. Näissä jäsenvaltioissa järjestäytyneiden rikollisryhmien ja poliitikkojen väliset yhteydet, erityisesti alue- ja paikallistasolla julkisissa hankinnoissa, rakentamisessa, huoltopalveluissa, jätehuollossa ja muilla sektoreilla, ovat edelleen huolenaihe. Tutkimusten mukaan eräässä jäsenvaltiossa järjestäytynyt rikollisuus käyttää vaikutusvaltaa kaikilla tasoilla, myös politiikassa. Poliittista korruptiota pidetään usein keinona saada suoraa tai epäsuoraa valtaa. Kyseisen maan harmaan talouden katsotaan olevan EU:n jäsenvaltioista laajin. Kaiken kaikkiaan korruptio on yhä vakava uhka. Se on keino, jonka avulla järjestäytyneet rikollisryhmät voivat soluttautua julkiselle ja yksityiselle sektorille, kuten

Europolin vuonna 2013 tekemässä arvioinnissa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden uhkasta EU:ssa todetaan.

E. Taustaongelmat

Joillakin taustatekijöillä, jotka eivät välttämättä sinänsä liity korruptioon, voi olla vaikutusta siihen, missä määrin toimintaympäristö antaa mahdollisuuksia korruptioon. Puuttumalla tuloksellisesti näihin osa-alueisiin voidaan vähentää korruption mahdollisuutta.

Läpinäkyvyyden lisääminen ja sananvapaus

Avoimuus ja läpinäkyvyys voivat ehkäistä korruptiota ja auttaa paljastamaan sitä. Vaikka useimmissa jäsenvaltioissa tämän alan lainsäädäntö on asianmukainen ja joissakin lainsäädännön hyväksyminen on käynnissä, läpinäkyvyysvaatimusten täytäntöönpano on epätasaista. Eräissä jäsenvaltiossa on käytössä verkkosovellus, josta on mahdollisuus saada käsitys kaikista julkisen sektorin tavara- ja palvelumenoista (ks. myös julkisia hankintoja koskeva jakso). Tarjolla on myös tiedot kaikkien valtionyhtiöiden ja valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden hallintoneuvostoista ja hallituksista ja niiden vuosikertomukset.

Joissakin jäsenvaltioissa tulokselliset korruptiontorjuntatoimenpiteet juontavat juurensa avoimuuden, läpinäkyvyyden ja asiakirjojen julkisuuden perinteestä.

Kohti julkishallinnon päätöksenteon läpinäkyvyyttä – Kreikka

Vuonna 2010 annetussa laissa¹⁸ veloitetaan kaikki julkiset laitokset julkaisemaan verkossa päätöksensä, myös julkisia hankintoja koskevat. Kaikilla julkisilla laitoksilla, sääntelyviranomaisilla ja paikallishallinnon elimillä on 1. lokakuuta 2010 lähtien ollut velvollisuus julkaista päätöksensä internetissä Cl@rity-ohjelmassa (diavgeia - διαβγεια).¹⁹ Julkisten elinten päätöksiä ei voida panna täytäntöön, ellei niitä ole ladattu Cl@rity-verkkosivuille. Tästä voidaan poiketa ainoastaan, jos on kyse arkaluonteisista henkilötiedoista ja/tai kansallista turvallisuutta koskevista tiedoista. Jokainen asiakirja allekirjoitetaan digitaalisesti ja sille annetaan automaattisesti yksilöivä numero. Jos hallituksen tiedotuslehdessä julkaistu teksti poikkeaa Cl@rity-verkkosivuilla olevasta tekstistä, viimeksi mainittu on pätevä. Myös tehdyt julkiset hankintasopimukset julkaistaan.

Ilmiantajien suojelu

Asianmukaiset ilmiantomekanismit, joissa julkishallinnossa järjestetään viralliset kanavat, joiden kautta työntekijät voivat ilmoittaa sääntöjenvastaisena tai jopa laittomana pitämästään toiminnasta, voivat auttaa selättämään korruptioon (ja muihinkin osa-alueisiin) luonnostaan kuuluvia havaitsemisongelmia. Ilmiantaminen on kuitenkin vaikeaa sen vuoksi, että tällaisesta toiminnasta ollaan yleisesti haluttomia ilmoittamaan oman organisaation sisällä, ja sen vuoksi, että pelätään kostotoimia. Tässä suhteessa on olennaisen tärkeää, että kunkin organisaation

¹⁸ Laki 3861/2010.

¹⁹ <http://diavgeia.gov.gr/en>.

sisällä rakennetaan lahjomattomuuden kulttuuri, lisätään tietoisuutta ja luodaan tulokselliset suojausmekanismit, joihin mahdolliset ilmiintajat voivat luottaa.²⁰

Lobbauksen läpinäkyvyys

Politiikanteon monimutkaisessa maailmassa on toivottavaa, että julkishallinto käy jatkuvaa vuoropuhelua ulkopuolisten sidosryhmien kanssa. Kaikkien, joita asia koskee, olisi voitava ilmaista kantansa, mutta tämä pitäisi tehdä läpinäkyvällä tavalla. Koska lobbaustoimintaan voi liittyä korruption ja sääntelyvallankaappauksen riski, on toivottavaa, että käytössä olisi mekanismeja, joilla lobbausta säännellään, tapahtuipa se sitten lainsäädännön tai lobbaajien vapaaehtoisen rekisteröitymisen avulla.

Tällaiset mekanismit voivat auttaa luomaan sekä selvyyttä että läpinäkyvyyttä viranomaisten ja ulkopuolisten sidosryhmien väliseen suhteeseen. Ne voivat itsessään auttaa pienentämään korruption riskiä. Tähän mennessä tätä osa-aluetta on kehitetty suhteellisen harvoissa jäsenvaltioissa, vaikkakin joissakin sääntely on vireillä tai käydään keskustelua mahdollisuudesta ottaa käyttöön uusia mekanismeja.

20 Transparency International on toteuttanut EU:ssa yhteisrahoitetun hankkeen, jossa tehtiin vertaileva analyysi ilmiintajia suojaavasta lainsäädännöstä EU:ssa, ks. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

IV Julkiset hankinnat

A. Katsaus tilanteeseen EU:ssa

EU:n julkisten hankintojen markkinoiden koko

Julkiset hankinnat ovat EU:n kansantalouksien merkittävä osatekijä. Viranomaiset ja julkisoikeudelliset laitokset käyttävät vuosittain noin viidenneksen EU:n BKT:sta tavaroiden, palveluiden ja rakennusurakoiden hankkimiseen.²¹ Noin 20 % julkisista hankinnoista ylittää raja-arvot, joiden ylittyessä on sovellettava julkisia hankintoja koskevia EU:n sääntöjä. Komissio arvioi, että EU:n raja-arvot ylittävien tarjouskilpailujen arvo oli vuonna 2011 yhteensä 425 miljardia euroa.²²

Korruptiontorjuntatoimenpiteiden merkitys julkisissa hankinnoissa

Julkiset hankinnat ovat niissä liikkuvien rahamäärien ja eräiden muiden tekijöiden vuoksi korruptoituneille käytännöille altis osa-alue. Vuonna 2008 tehdyn julkisia hankintoja koskeneen tutkimuksen mukaan korruptoituneet käytännöt voivat lisätä hankintasopimusten kokonaiskustannuksia 20–25 % ja joissakin tapauksissa jopa 50 %.²³ OECD on laatinut periaatteet lahjomattomuudesta julkisissa hankinnoissa. Niissä todetaan seuraavaa: ”*heikko julkisten hankintojen hallinto estää kilpailua markkinoilla ja nostaa hintaa, jonka viranomaisen tavaroista ja palveluista maksaa, mikä vaikuttaa suoraan julkisiin menoihin ja veronmaksajien rahoihin. Kyseessä olevien taloudellisten etujen ja julkisen ja yksityisen sektorin tiiviin vuorovaikutuksen vuoksi julkiset hankinnat ovat merkittävä riskialue*”.²⁴

Vuonna 2013 tehdyssä tutkimuksessa, jonka aiheena oli korruption vähentäminen EU:n julkisissa hankinnoissa, todettiin, että vuonna 2010 julkisissa hankinnoissa esiintyneen korruption suorat kustannukset viidellä sektorilla (maantiet ja rautatiet, vesi- ja jätehuolto, kaupunki- ja verkkorakentaminen, koulutus sekä tutkimus ja kehitys) vaihtelivat kahdeksassa jäsenvaltiossa²⁵ 1,4 miljardista 2,2 miljardiin euroon.²⁶

Tähän kertomukseen sisältyvät maa-arvioinnit osoittavat, että julkiset hankinnat ovat yksi korruptioaltteimmista osa-alueista, mistä kertovat myös eräät korkean tason korruptiotapaukset, joissa on ollut osallisena yksi tai useampia maita. Koska korruptionriski on julkisissa hankintaprosesseissa melko suuri, korruptiota ja petoksia ehkäisevät suojatoimet julkisissa hankinnoissa ovat sekä EU:n jäsenvaltioiden että EU:n toimielinten prioriteetti.²⁷

Heikkoudet julkisiin hankintoihin liittyvän korruption ehkäisemisessä ja kitkemisessä vaikeuttavat kansallisten ja EU:n varojen hoitoa.

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

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

23 http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

24 OECD Principles for Integrity in Public Procurement, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

25 Alankomaat, Espanja, Italia, Liettua, Puola, Ranska, Romania ja Unkari.

26 *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption*, 30. kesäkuuta 2013, PricewaterhouseCoopers ja ECORYS.

27 Tarkempia esimerkkejä on hyviä ja huonoja käytäntöjä esittelevässä jaksossa.

EU:n nykyinen säännöstö

Julkisia hankintoja koskevan EU:n lainsäädännön (julkisia hankintoja koskevan direktiivin, julkisia palveluja koskevan direktiivin, puolustus- ja turvallisuusalan julkisia hankintoja koskevan direktiivin ja muutoksenhakukeinoja koskevan direktiivin)²⁸ päätavoitteena on varmistaa, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) periaatteita ja erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteita, kuten myös muita SEUT-sopimuksen periaatteita, noudatetaan. Julkisia hankintoja koskevalla lainsäädännöllä pyritään varmistamaan, että hankintamarkkinat pysyvät avoimina unionin laajuisesti. Näin julkisia varoja voidaan käyttää mahdollisimman tehokkaasti ja edistää oikeudenmukaisten, yhdenmukaisten ja läpinäkyvien olosuhteiden luomista julkisten varojen käytölle. Tämä voi myös vaikuttaa myönteisesti yleisiin korruptiontorjuntatoimenpiteisiin EU:ssa, sillä läpinäkyvyydellä ja tasapuolisella kilpailulla on tärkeä merkitys korruptoituneiden käytäntöjen ehkäisemisessä.

Julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön kuuluu myös säännöksiä, jotka liittyvät läheisemmin korruptiontorjuntatoimenpiteisiin. Näitä ovat sellaisen yhteisön sulkeminen pois tarjousmenettelystä, jota vastaan on lainvoimainen tuomioistuimen päätös korruptiosyytöksistä, yksityiskohtaiset säännökset julkisuudesta ja läpinäkyvyydestä hankintamenettelyn eri vaiheissa, muutoksenhakukeinoja koskevat vähimmäisvaatimukset, epätavallisen alhaisia tarjouksia koskevat erityissäännökset sekä säännökset, joissa asetetaan tiettyjä vaatimuksia sopimusten muuttamiselle. Käyttöoikeusurakoiden myöntämiseen liittyviä johdetun oikeuden säännöksiä²⁹ on tällä hetkellä hyvin vähän, ja palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin sovelletaan ainoastaan SEUT-sopimuksen yleisiä periaatteita.

Korruptiosta julkisissa hankinnoissa on joissakin jäsenvaltioissa annettu erityisiä oikeudellisia säännöksiä tai ne soveltavat korruptionriskiä vähentäviä erityisiä toimenpiteitä, joista on tarkempaa tietoa jäljempänä. Useimmissa jäsenvaltioissa julkisia hankintoja koskevaa korruptiota käsitellään kuitenkin yleisessä korruptiolainsäädännössä.

TED-tietokantaa (Tenders Electronic Daily), joka on *Euroopan unionin virallisen lehden* täydennysosan verkkoversio, päivitetään säännöllisesti tarjouspyynnöillä kaikkialta Euroopasta. Julkisia hankintoja koskevien direktiivien raja-arvot ylittävät hankintailmoitukset ja tehtyjä hankintasopimuksia koskevat ilmoitukset julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ja TED-tietokannassa. Julkisten hankintojen toteuttamiskatsauksessa vuodelta 2012

28 Direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, EUVL L 134, 30.4.2004, s. 114. Direktiivi 2004/17/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta, EUVL L 134, 30.4.2004, s. 1. Direktiivi 2009/81/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta, EUVL L 216, 20.8.2009, s. 76. Direktiivi 89/665/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1989, julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, EYVL L 395, 30.12.1989, s. 33, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2007/66/EY, ja neuvoston direktiivi 92/13/ETY, annettu 25 päivänä helmikuuta 1992, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, EYVL L 76, 23.3.1992, s. 14–20.

29 Käyttöoikeusurakoiden myöntämiseen sovelletaan nykyisin julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY perussääntöjä, kun taas sellaisten palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten tekemiseen, joilla on rajatylittävä ulottuvuus, sovelletaan perussopimuksen periaatteita ja erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta ja niistä johtuvia periaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteita sekä suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteita.

todettiin, että julkaistujen hankintailmoitusten ja tehtyjä hankintasopimuksia koskevien ilmoitusten määrä on viime vuosina kasvanut tasaisesti.³⁰ Tämä osoittaa, että direktiivit ja TED-tietokanta ovat osaltaan lisänneet tarjouspyyntöjen ja hankintasopimusten julkisuutta.

Julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen oikean soveltamisen seuranta

Jos epäillään, että eurooppalaisia julkisten hankintojen sääntöjä on rikottu, komissio, jonka tehtävänä on vaalia perussopimuksia, toimii kantelujen perusteella tai omasta aloitteestaan. Komissio pyrkii varmistamaan, että julkisia hankintoja koskevia sääntöjä noudatetaan, olipa syy niiden rikkomiseen mikä tahansa ja siitä riippumatta, onko rikkominen ollut tietoista vai seurausta puutteellisista tiedoista tai virheistä.

Komissio ei yleensä tutki, voisiko julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen rikkominen johtua korruptiosta. Sen tutkiminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Rikkomusmenettely³¹ kuitenkin koskevat usein sääntöjenvastaisuuksia, jotka viittaavat tiettyihin puutteisiin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisessa. Näillä säännöillä on suuri merkitys myös arvioitaessa korruption ehkäisyyn ja kitkemiseen tarkoitettujen mekanismien tuloksellisuutta.

Komission tekemässä julkisten hankintojen toteuttamiskatsauksessa vuodelta 2012 otettiin esiin 97 vireillä olevaa rikkomistapausta, joissa on kyse julkisia hankintoja koskevien sääntöjen virheellisestä soveltamisesta. Yli puolet tapauksista koski kolmea jäsenvaltiota. Tapauksista useimmat liittyivät epäilyihin, jotka koskivat ilman etukäteen julkaistavaa hankintailmoitusta järjestettävän neuvottelumenettelyn perusteetonta käyttöä, syrjintää, suoraankantaa, läpinäkyvyyden puutetta, sopimuksen perusteetonta muuttamista, sisäisten sääntöjen virheellistä soveltamista tai SEUT-sopimuksen yleisten periaatteiden rikkomista.³²

Kun tarkastellaan, minkälaisissa tapauksissa komissio käynnistää rikkomusmenettelyjä, jotka koskevat julkisten urakkasopimusten, tavarantoimitussopimusten ja palvelusopimusten myöntämismenettelyjen koordinoitua koskevien EU:n sääntöjen väitettyä rikkomista, voidaan todeta, että menettely, johon liittyy eniten sääntöjenvastaisuuksia, on neuvottelumenettely ilman etukäteen julkaistavaa hankintailmoitusta. Eniten tapauksia, joissa on kyse virheellisestä soveltamisesta, on infrastruktuurialalla, jonka jälkeen seuraavat jätahuolto, tietoteknisten palvelujen hankinta, rautatiet, terveysala ja energia.

Käynnissä olevat EU:n lainsäädännön uudistukset

30 SWD(2012) 342 final: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

31 Euroopan komissio käynnistää rikkomusmenettelyn, jos epäillään, että jäsenvaltio ei noudata EU:n lainsäädäntöä. Kukin jäsenvaltio vastaa EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta (täytäntöönpanotoimenpiteet ennen annettua määräaika, lainsäädännön vastaavuus ja oikea soveltaminen) omassa oikeusjärjestyksessään. Euroopan komission tehtävänä on varmistaa, että EU:n lainsäädäntöä sovelletaan oikein. Jos jäsenvaltio teollaan tai laiminlyönnillään rikkoo EU:n lainsäädäntöä, Euroopan komissiolla on valtuudet lopettaa tällainen EU:n lainsäädännön noudattamatta jättäminen ja se voi tarvittaessa viedä asian unionin tuomioistuimeen. Tilanteita, joissa komissio käynnistää rikkomusmenettelyn, on kolmenlaisia: täytäntöönpanotoimenpiteistä ei ole ilmoitettu määräaikaan mennessä, lainsäädäntöä ei ole saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä EU:n säännöksiä vastaavasti tai lainsäädäntöä sovelletaan virheellisesti (jäsenvaltiosta johtuvat teko tai laiminlyönti).

32 Muita tapauksia: valinta- ja myöntämisperusteiden sekoittaminen, julkisen sektorin sisäistä yhteistyötä (muuta kuin talon sisäistä) koskevien sääntöjen virheellinen soveltaminen, sopimuksen arvon laskenta, valintaperusteet (muut ongelmat kuin perusteiden syrjivyyden), perusteiden sulkeminen pois menettelystä, puitesopimukset ja puolustus- ja turvallisuuspoikkeuksen perusteiden käyttö.

Kattava taloudellinen arviointi on osoittanut, että julkisia hankintoja koskevat direktiivit ovat saavuttaneet tavoitteensa merkittävässä määrin.³³ Niiden ansiosta läpinäkyvyys on parantunut ja kilpailu lisääntynyt. Niiden avulla on myös päästy mitattavissa oleviin säästöihin, kun hinnat ovat alentuneet. Lisäparannuksia katsotaan kuitenkin tarvittavan menettelyjen yksinkertaistamiseksi sekä petosten ja korruption torjuntakeiden vahvistamiseksi. Siksi komissio ehdotti joulukuussa 2011 julkista hankintaa koskevien direktiivien tarkistamista. Ehdotettu uusi lainsäädäntö kattaa EU:n tasolla säänneltyt vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelut³⁴, julkiset urakka-, tavarantoimitus- ja palvelusopimukset³⁵ sekä käyttöoikeussopimukset. Komissio on ehdottanut säännöksiä, jotka koskevat eturistiriitoja (määritelty EU:n lainsäädännössä ensimmäisen kerran), keskitettyjä tietoja korruptio-, petos- ja eturistiriitatapauksista, sopimusten muuttamista koskevien sääntöjen tiukentamista, laajempia poissulkemisperusteita ja tehtyjen sopimusten seurantaa. Komission ehdotus on parhaillaan Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltävänä. Ehdotukseen sisältyy myös valvontaelimen perustaminen seuraamaan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa sekä varoitusmerkki- ja hälytysjärjestelmät petosten ja korruption havaitsemiseksi. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin vastustaneet voimakkaasti tällaisia toimenpiteitä, joita ne pitävät hallinnolleen liian raskaina.

Ehdotuksella käyttöoikeussopimusten tekemisestä³⁶ pyritään vähentämään käyttöoikeussopimusten tekemiseen liittyviä epävarmuustekijöitä ja lisäämään julkisia ja yksityisiä investointeja infrastruktuureihin ja strategisesti tärkeisiin palveluihin, jolloin julkisille varoille saataisiin paras mahdollinen vastine. Käyttöoikeussopimuksia koskevaan direktiiviehdotukseen sisältyy myös säännökset, joissa edellytetään jäsenvaltioiden antavan säännöt, joilla torjutaan suosintaa ja korruptiota sekä vältetään eturistiriitoja. Niiden tarkoituksena on varmistaa sopimuksentekomenettelyn avoimuus ja kaikkien tarjoajien yhdenvertainen kohtelu.

Odotettavissa on, että tämä uusi julkisia hankintoja koskeva paketti hyväksytään alkuvuodesta 2014.

Korruptioaiheisten eurobarometrien tulokset

Vuonna 2013 toteutetun yrityksiin liittyvää korruptiota koskevan pikaeurobarometrin³⁷ mukaan 32 % julkisiin hankintoihin osallistuneista yrityksistä sanoo korruption estäneen niitä saamasta sopimusta. Tällainen näkemys on yleisin rakennusalan yrityksissä (35 %) ja insinöörialan yrityksissä (33 %). Yritysten edustajista yli puolet on tätä mieltä Bulgariassa (58 %), Slovakiassa (57 %), Kyproksessa 55 %) ja Tšekissä (51 %).

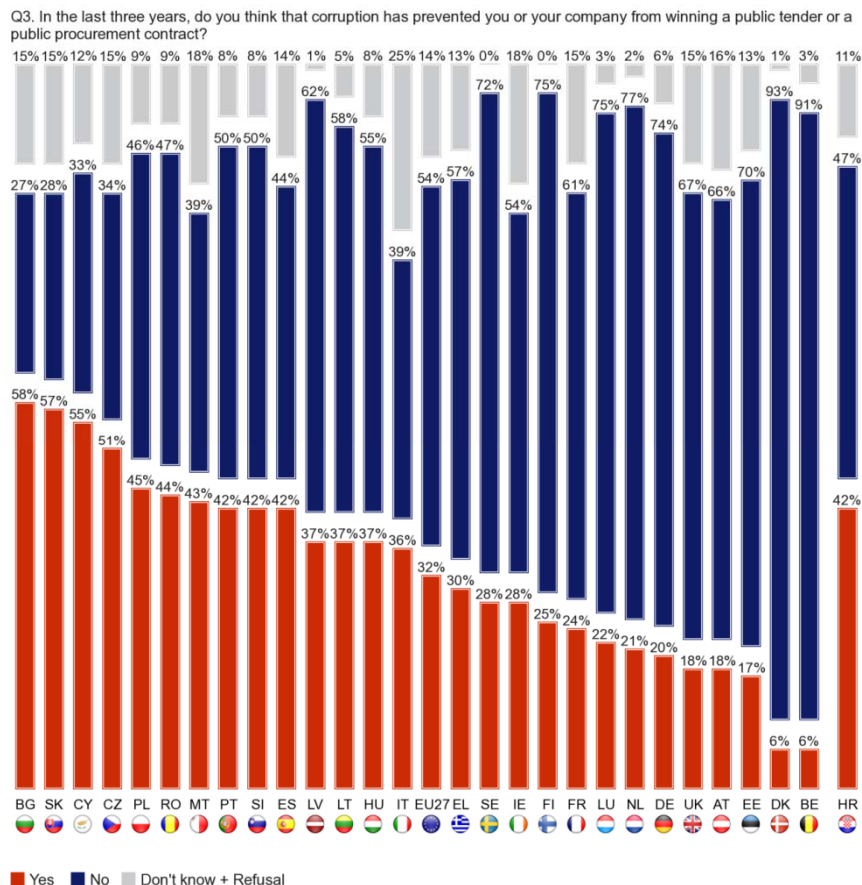
33 Arviointikertomus (SEC(2011) 853 final).

34 KOM(2011) 895 lopullinen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:FI:PDF>.

35 KOM(2011) 896 lopullinen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:FI:PDF>.

36 KOM(2011) 897 lopullinen: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:FI:PDF>.

37 2013 Flash Eurobarometer 374.



Saman kyselyn mukaan byrokratia (21 %) ja valintaperusteet, jotka näyttävät siltä, että ne on räätälöity tietyille osallistujille (16 %), ovat tärkeimpiä syitä sille, että yritykset eivät ole osallistuneet julkisiin tarjouskilpailuihin/hankintoihin viimeisten kolmen vuoden aikana. Useampi kuin neljä yritystä kymmenestä on sitä mieltä, että laittomat käytännöt ovat julkisissa hankintamenettelyissä laajalle levinneitä. Tällaisia ovat erityisesti tietyille yrityksille räätälöidyt tekniset eritelmät (57 %), eturistiriita tarjousten arvioinnissa (54 %), vilpilliseen yhteistoimintaan perustuva tarjoaminen (52 %), epäselvät valinta- tai arviointiperusteet (51 %), tarjoajien osallistuminen teknisten eritelmien laadintaan (48 %), neuvottelumenettelyjen väärinkäyttö (47 %), kiireellisyyssyiden väärinkäyttö kilpailuun perustumattoman tai nopeutetun menettelyn käytön perustelemiseen (46 %) ja sopimusehtojen muuttaminen sopimuksen tekemisen jälkeen (44 %). Insinööri- ja rakennusyritykset ovat yleensä todennäköisimmin sitä mieltä, että kaikki nämä käytännöt ovat laajalle levinneitä.

Yli puolet kaikista yrityksistä on sitä mieltä, että korruptio on kansallisten viranomaisten (56 %) tai alue/paikallisviranomaisten (60 %) hankinnoissa laajalle levinnyttä.

Vuonna 2013 toteutetun korruptioaiheisen erityiseurobarometrin mukaan 45 % haastatelluista eurooppalaisista on sitä mieltä, että lahjonta ja vallan väärinkäyttö henkilökohtaista hyötyä tavoitellen on julkisista tarjouskilpailuista päättävien virkamiesten keskuudessa laajalle levinnyttä. Maat, joissa vastaajat todennäköisimmin ovat sitä mieltä, että korruptio on julkisista tarjouskilpailuista päättävien virkamiesten keskuudessa laajalle levinnyttä, ovat Tšekki, (69 %), Alankomaat (64 %), Kreikka (55 %), Slovenia (60 %), Kroatia (58 %) ja Italia (55 %). Maat, joissa näkemykset näistä virkamiehistä ovat myönteisimmät, ovat Tanska (22 %), Suomi (31 %), Irlanti (32 %), Luxemburg (32 %) ja Yhdistynyt kuningaskunta (33 %).

B. Hyviä ja huonoja käytäntöjä julkisiin hankintoihin kohdistuviin korruptionriskeihin puuttumiseksi

Yleisiä huomioita

Julkisiin hankintoihin liittyviä korruptionriskejä tarkastellaan tässä luvussa tämän EU:n korruptiontorjuntakertomuksen maakohtaisten arviointien sekä komission muiden selvitysten ja tietojen perusteella. Tässä tehtävää analyysia varten on otettu huomioon kaikki julkisten hankintojen vaiheet, jotka ovat tarjouskilpailua edeltävä vaihe (tarpeiden arviointi ja tekniset eritelmät), tarjouskilpailuvaihe (sopimuksetekoprosessi: valinta, arviointi ja sopimuksen tekeminen) ja sopimuksen tekemisen jälkeinen vaihe. Myös sopimuksen täytäntöönpanovaihe on otettu huomioon. Tämä vastaa OECD:n vuonna 2009 tekemää analyysia, jossa tuotiin esiin tarve toteuttaa lisätoimenpiteitä niiden korruptionriskien ehkäisemiseksi, joita on julkisten hankintojen kaikissa vaiheissa tarpeiden arviointivaiheesta aina sopimuksen hallinnointiin ja maksamiseen, kansalliseen turvallisuuteen ja kiireellisyyteen perustuvat hankinnat mukaan lukien.³⁸

Tässä luvussa tarkastellaan hyviä ja huonoja käytäntöjä yleisellä tasolla: julkisiin hankintoihin liittyviä näkökohtia on analysoitu perusteellisemmin joissakin maakohtaisissa luvuissa. Jäsenvaltiot, joiden osalta on tehty tällainen perusteellinen maakohtainen analyysi julkisiin hankintoihin liittyvistä korruptionriskeistä, on valittu arvioimalla ongelman laajuutta ja/tai haasteiden vakavuutta kyseisissä maissa. Tämä ei tarkoita, etteivät julkiset hankinnat vaadi lisähuomiota muissa jäsenvaltioissa, vaan että komissio on päättänyt antaa enemmän painoarvoa muille korruption liittyville seikoille, jotka vaikuttavat julkisia hankintoja tärkeämmiltä.

Voimassa olevien EU:n säännösten mukaan korruption- ja eturistiriitaepäilyt EU:n varojen hoidossa voivat johtaa maksujen keskeyttämiseen ja/tai pidättämiseen, kunnes jäsenvaltio on toteuttanut asianmukaisia korjaavia toimenpiteitä, joihin kuuluu hallinto- ja valvontajärjestelmien vahvistaminen.

Yleisellä analyysilla ja maakohtaisilla analyyseilla ei pyritä antamaan yleispäteviä esikuvia vaan pikemminkin tuomaan esiin heikkoja kohtia ja niihin käytettyjä ratkaisuja (sekä ehkäisemis- että kitkemispuolelta), jotka ovat joko onnistuneet tai epäonnistuneet.

Havaintoja

Riskialueet ja korruption muodot

Niistä julkisia hankintoja koskevista korruptiotapauksista päätellen, joista jäsenvaltioissa on nostettu syytteitä, yleisimpiä ongelmia ovat teknisten eritelmien räätälöinti tiettyjen tarjoajien suosimiseksi, julkisten hankintojen pilkkominen pienemmiksi kilpailumenettelyjen välttämiseksi, menettelyn eri vaiheisiin vaikuttavat eturistiriidat, jotka eivät koske ainoastaan hankintavirkamiehiä vaan myös korkeamman tason hankintaviranomaisia, suhteettomat ja perusteettomat valintaperusteet, tarjoajien perusteeton poissulkeminen, nopeutettujen menettelyjen aiheeton käyttö, liian alhaisten tarjoushintojen riittämätön analysointi, liiallinen alhaisimman hinnan painottaminen tärkeimpänä kriteerinä laadun ja toimituskapasiteetin kustannuksella ja aiheettomat poikkeukset tarjousten julkaisemisesta. Hankintamenettelyn lisäksi tarkastuksissa on monissa tapauksissa havaittu riskejä, jotka liittyvät sopimuksen

38 <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

tekemisen jälkeiseen vaiheeseen, jolloin voi myös esiintyä ”voitelua”, ja esimerkiksi tuotteiden laatua heikennetään tarkoituksellisesti. Muita korruptiotapauksissa havaittuja sopimuksen tekemisen jälkeisiä ongelmia ovat muun muassa sopimuksiin tehtävät muutokset, joita ei ole perusteltu riittävästi, sopimuksen teknisten eritelmien myöhempi muuttaminen ja budjetin suurentaminen.

Vuonna 2013 tehdyssä selvityksessä korruption tunnistamisesta ja vähentämisestä julkisissa hankinnoissa EU:ssa³⁹ määritettiin neljä sääntöjenvastaisten käytäntöjen päätyyppiä 96 tapauksesta, joissa korruptioepäilyt oli jo vahvistettu lainvoimaisilla tuomioistuimen päätöksillä tai joissa on selviä merkkejä korruptoituneista käytännöistä. Näitä käytäntöjä ovat: 1) tarjouskartellit (tarjouksesta pidättäytyminen, apu- tai peitetarjoukset, tarjousten vuorottelu ja alihankinta), joissa sopimus ”luvataan” yhdelle kartellin jäsenelle virkamiesten suostumuksella tai ilman sitä, 2) voitelurahat eli virkamies pyytää tai ottaa vastaan lahjuksen, mikä otetaan huomioon tarjouskilpailumenettelyssä, hallinnolliset menettelyt mukaan lukien, 3) eturistiriita, 4) muut sääntöjenvastaisuudet, kuten tahallinen huono hallinto tai välinpitämättömyys, kun virkamiehet eivät toteuta kunnollisia tarkastuksia tai noudata vaadittuja menettelyjä ja/tai he sietävät toimeksisaajilta tahallista huonoa hallintoa tai jättävät sen huomiotta.

Neuvottelumenettelyn ja suoramankinnan käyttö on tietyissä olosuhteissa perusteltua, mutta on tapauksia, joissa niitä käytetään, jotta voitaisiin välttää kilpailumenettelyvelvoitteet. Joissakin jäsenvaltioissa kilpailuun perustumattomia menettelyjä käytetään merkittävästi enemmän kuin EU:ssa keskimäärin. Neuvottelumenettelyjen perusteeton käyttö lisää myös korruptoituneiden käytäntöjen riskiä. Neuvottelumenettelyjen ja suoramankinnan väärinkäyttöriskin torjumiseksi joissakin jäsenvaltioissa on säädetty laissa velvollisuudesta ilmoittaa julkisten hankintojen valvonta- tai muutoksenhakuelimille etukäteen neuvottelumenettelyistä, joissa hankintailmoitusta ei julkaista etukäteen.

Rakentaminen, energia, liikenne, puolustus ja terveydenhuolto näyttävät olevan aloja, jotka ovat julkisissa hankinnoissa altteimpia korruptiolle.

Useissa jäsenvaltioissa, joissa on tullut esiin epäilyjä laittomasta puoluerahoituksesta, on ollut tilanteita, joissa rahoitusta väitetään myönnetyn vastapalveluksena julkisia hankintoja koskevista suotuisista päätöksistä. Eräissä muissa tapauksissa epäilyt kohdistuivat liian läheisiin suhteisiin yritysten ja keskus- tai paikallistason poliitikkojen välillä. Tällaiset suhteet kannustivat väitettyihin korruptoituneisiin käytäntöihin julkisten hankintasopimusten myöntämisessä.

Julkisiin hankintoihin kohdistuvat riskit alue- ja paikallistasolla

Julkisiin hankintoihin liittyy alue- ja paikallistasolla erityisiä ongelmia, jos paikallisviranomaisilla on laaja harkintavalta, jonka vastapainona ei ole riittäviä tarkastuksia, ja jos huomattava osuus julkisista varoista kohdennetaan tällä tasolla, mutta sisäiset ja ulkoiset valvontamekanismit ovat heikkoja. Lähentymismaissa, joissa hyvin huomattava osa julkisista investoinneista osarahoitetaan rakennerahastoista, näitä riskejä lievennetään rahastojen hallinto- ja valvontavaatimuksilla. Niiden tuloksellinen noudattaminen on kuitenkin todellinen haaste. Muutamissa jäsenvaltioissa valvontamekanismit ovat paljastaneet tapauksia, joissa virkamiehet ovat käyttäneet paikallishallinnon varoja ja toteuttaneet liiketoimia sellaisten

39 *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption*, 30. kesäkuuta 2013, PricewaterhouseCoopers ja ECORYS.

yritysten kanssa, joihin heillä itsellään on yhteys. Joissakin kunnissa ja joillakin alueilla on kehittynyt pienten eturyhmien ympärille voimakkaita ”asiakkuusverkostoja”. Useimmissa tapauksissa on ollut kyse syyteistä tai epäilyistä, jotka ovat kohdistuneet laittomaan puoluerahoitukseen, laittomaan henkilökohtaiseen vaurastumiseen, kansallisten tai EU:n varojen väärinkäyttöön, suosintaan tai eturistiriitoihin. Eräissä jäsenvaltioissa on ollut tapauksia, joissa järjestäytyneen rikollisuuden johtajat ovat kuntatasolla perustaneet omia puolueitaan tai soluttautuneet kunnanvaltuustoihin käyttääkseen vaikutusvaltaansa paikalliseen lainvalvontaan tai oikeuslaitokseen ja peukaloidakseen julkisia tarjouskilpailuja. Jotkut kunnat ovat tämän riskin varalta ottaneet käyttöön korruptiontorjuntatoimenpiteitä, esimerkiksi perustaneet sisäisen taloushallinnon ja valvonnan järjestelmiä.

Kaupunkirakentaminen ja jätehuolto ovat paikallistasolla korruptionaltteimmat sektorit. Tuleviin rakennussopimuksiin liittyvät kaavamuutospäätökset⁴⁰ on joissakin jäsenvaltioissa toisinaan tehty paikallisten rakennuttajien painostamana. Tämä on paljastunut korkean tason korruptiotapauksissa, joissa on ollut mukana alue- ja paikallistason virkamiehiä.

Joissakin jäsenvaltioissa paikallisviranomaiset ovat laatineet tai niitä on pyydetty laatimaan omia lahjomattomuus- tai korruptiontorjuntasuunnitelmia. Jotkut niistä on tehty muodon vuoksi tai niiden toteuttaminen on epätasaista ja tosiasiallista vaikutusta on vaikea mitata, toiset taas ovat saaneet aikaan malleja, jotka toimivat käytännössä. Joissakin jäsenvaltioissa hankintaviranomaisilla on velvollisuus laatia omat lahjomattomuussuunnitelmansa ja arvioida korruptionriskiä.

Eräissä tapauksissa kansalaisyhteiskunnan aloitteilla on ollut suotuisa vaikutus paikallishallinnon vastuuvastuuseen julkisten varojen käytön läpinäkyvyyden osalta.

Avoimeen paikallishallintoon tähtäävä aloite – Slovakia

Avoimeen paikallishallintoon tähtäävässä aloitteessa sata slovakialaista kaupunkia asetetaan julkisten varojen käytön ulkoisen seurannan puitteissa paremmuusjärjestykseen seuraavien kriteerien perusteella: läpinäkyvyys julkisissa hankinnoissa, tiedon julkisuus, yleistä etua koskevan tiedon saatavuus, julkinen osallistuminen, toiminnan etiikka ja eturistiriidat. Hanketta vetää Transparency International. Lisätietoja on Slovakiaa koskevassa luvussa.

Ohjeet korruption ehkäisemiseksi paikallistason julkisissa hankinnoissa – Saksa

Saksan kaupunkien ja kuntien liitto on yhdessä liittovaltion keskisuurten rakennusyritysten liiton kanssa laatinut esitteen korruption ehkäisemisestä hankintasopimusten tekemisessä. Siinä luodaan katsaus toimenpiteisiin, joilla korruptiota voidaan ehkäistä kaupunkien ja kuntien julkisissa hankinnoissa.⁴¹ Näitä ovat valistus ja toimintasäännöt, työntekijöiden kierrätys, kahden käsittelijän sääntöjen tiukka noudattaminen, selvät säännökset sponsoroinnista ja lahjojen vastaanottamisen kieltäminen, keskusviranomaisten perustaminen tarjouskilpailuja varten, tarjouksen täsmällinen kuvaus ja kustannusarvioiden valvonta, tarjousmenettelyjen organisointi, johon kuuluu tarjousten luottamuksellisuus ja tarjousten myöhemmän peukaloinnin ehkäiseminen, sähköisten hankintamenettelyjen käytön lisääminen, menettelyn dokumentointi ja valvontaelinten suorittama huolellinen valvonta,

40 Päätökset kiinteistön tai maa-alueen käyttötarkoituksen tai rakennusoikeuden muuttamisesta niin, että sitä koskevat rajoitukset ja velvoitteet muuttuvat.

41 Tarjouskilpailuohjeet on laadittu erityisesti rakennusosalalle, joka on yksi korruptionaltteimmista aloista, mutta ne pätevät viime kädessä kaikkiin kuntien julkisiin hankintoihin.

korruption rikoksiin syyllistyneiden yritysten poissulkeminen ja mustien listojen tai korruptiorekistereiden perustaminen.

Eturistiriidat ja varallisuuden ilmoittaminen

Eturistiriitoja käsitellään jäsenvaltioissa yleisessä korruption ehkäisemistä koskevassa lainsäädännössä tai julkisia hankintoja koskevissa erityissäännöksissä. Siksi julkisiin hankintoihin liittyvien eturistiriitojen ehkäisemisen ja havaitsemisen tuloksellisuus riippuu siitä, miten tuloksellisia yleiset valvontamekanismit tällä osa-alueella ovat. Erityisiä heikkouksia voidaan havaita paikallistason julkisiin hankintoihin vaikuttavien eturistiriitojen osalta. Joissakin jäsenvaltioissa korruption torjuntavirastot ovat toteuttaneet kohdennettuja eturistiriitojen tarkastuksia tietyillä osa-alueilla, joita pidetään erityisen korruptioalttiina. Tämän seurauksena on paljastunut enemmän tapauksia, joissa on kyse eturistiriidoista ja yksityistä hyötyä tavoitellen tehdyistä yhteistä etua vahingoittavista hankintasopimuksista.

Siellä missä on virkamiehiin sovellettavia sääntöjä varallisuuden ilmoittamisesta, sääntöjä sovelletaan lähes aina myös julkisista hankinnoista vastaaviin henkilöihin.

Ks. lisätietoja jaksosta "Tärkeimmät havainnot" sekä eturistiriitoja ja varallisuudesta ilmoittamista koskevista alajaksoista.

Korruption riskien hallintatoimenpiteet⁴²

Monissa jäsenvaltioissa on äskettäin toteutettu tai toteutetaan parhaillaan julkisten hankintojen uudistuksia, joilla pyritään lisäämään läpinäkyvyyttä ja tukemaan tasapuolista kilpailua. Joissakin jäsenvaltioissa on kansallisia korruption torjuntastrategioita, jotka kattavat korruption ehkäisemisen ja kitkemisen julkisissa hankinnoissa. Toistuvat lainsäädännön muutokset ovat kuitenkin joissakin jäsenvaltioissa johtaneet oikeudelliseen epävarmuuteen ja puutteisiin täytäntöönpanoprosessissa ja valvontamekanismeissa. Myös lainsäädännön monimutkaisuutta pidetään joissakin jäsenvaltioissa esteenä kitkattomalle täytäntöönpanolle.

Vain harvoissa jäsenvaltioissa hankintaviranomaisilta edellytetään lahjomattomuussuunnitelmien käyttöönottoa ja korruption riskien arvioimista. Useimmissa tapauksissa tällaiset riskien arvioinnit tehdään joko lainvalvonta- tai korruption torjuntaviranomaisten tuella. Muutamissa jäsenvaltioissa on ollut jonkin aikaa käytössä hälytysjärjestelmiä⁴³, joilla lisätään tietoisuutta sekä keskus- että paikallistasolla. Eräät jäsenvaltiot ovat myös kehittäneet erityisiä riskienhallintavälineitä, jotka on räätälöity niiden omiin kansallisen tai aluetason haasteisiin.

Riskienhallintavälineet ja julkiset hankinnat Italiassa

Useat alue- ja paikallishallinnon verkostot ja yhteenliittymät toteuttavat aktiivisesti toimia ehkäistäkseen mafian soluttautumisen julkisiin rakenteisiin ja edistääkseen läpinäkyvyyttä aluetason julkisissa hankinnoissa (esim. Avviso Pubblico, ITACA⁴⁴). Viranomaiset ovat toteuttaneet myös lukuisia muita toimenpiteitä ehkäistäkseen rikollisten soluttautumista

⁴² Riskien hallintatoimenpiteissä on kyse riskien tunnistamisesta, arvioinnista ja priorisoinnista ja konkreettisista toimista, joilla pyritään lieventämään ja kontrolloimaan riskien mahdollista vaikutusta.

⁴³ Näiden järjestelmien tarkoituksena on auttaa hankintaviranomaisia tai julkisia hankintoja tekeviä keskuselimiä havaitsemaan korruptoituneita käytäntöjä. Järjestelmissä määritetään ja seurataan tiettyjä indikaattoreita, joiden esiintyminen voi viitata korruptoituneeseen toimintaan (esim. tietty määrä indikaattoreita aiheuttaa järjestelmässä hälytyksen, joka edellyttää perusteellisempia tarkastuksia).

⁴⁴ Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

julkisiin hankintoihin (esim. CAPACI eli automaattisten menettelyjen luominen rikollista soluttautumista vastaan julkisissa hankinnoissa ja suurten julkisten urakoiden valvonnan koordinoitukomitean hanke ja ohjeet mafian vastaisista tarkastuksista suurten infrastruktuurihankkeiden yhteydessä). Lisätietoja on Italiaa koskevassa luvussa.

On harvinaista, että kansallisen ja/tai alue-/paikallistason julkisissa hankinnoissa havaittuja korruptiotapauksia tai eturistiriitoja koskevia tietoja kerättäisiin keskitetysti tai kirjattaisiin kansalliseen rekisteriin. Jäsenvaltiot pitävät tällaista keskitettyä tiedonkeruuta pitkälti tarpeettomana hallinnollisena rasituksena. Tällaisia tietoja voitaisiin kuitenkin käyttää luotettavien riskinarviointien kehittämisessä, ja niillä voisi myös olla merkittävä vaikutus korruptiontorjuntatoimenpiteiden yhdenmukaiseen toteuttamiseen kansallisella ja alue-/paikallistasolla.

Säännölliset ja strukturoidut markkinatutkimukset ennen julkista hankintaa eivät ole yleinen käytäntö monimutkaisia ja arvokkaita hankintoja lukuun ottamatta. Vain hyvin harvoissa jäsenvaltioissa on perustettu yksikkökustannustietokantoja joko keskus- tai paikallistasolla tai alakohtaisesti. Tällaisista tietokannoista voi olla apua tehtäessä vertailuanalyysseja saman hanketyypin (esim. tavaratoimitukset tai rakennusurakat) ja toimitettujen tuotteiden välillä. Vaikka tällaisella lähestymistavalla on tuotteiden monimutkaisuudesta ja lopulliseen tuotteeseen vaikuttavien panosten moninaisuudesta johtuvat rajoitteensa, tietokantojen avulla voidaan tunnistaa riskejä tai ne voivat herättää epäilyjä korruptoituneesta toiminnasta, jos havaitaan vakava poikkeama.⁴⁵

Läpinäkyvyys

Suurimmassa osassa jäsenvaltioita on huomattavasti parannettu julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä, mikä osittain liittyy julkisia hankintoja koskevien direktiivien täytäntöönpanoprosessiin. Jotkut jäsenvaltiot ovat toteuttaneet mittavia toimenpiteitä varmistaakseen, että viranomaisen tilit ja taseet – ja tiedot julkisten urakoiden ja palveluiden kustannuksista – julkaistaan reaaliaikaisesti käyttäjäystävällisessä muodossa.

Julkisten varojen jäljittäminen – Slovenian korruptionehkäisykomitean verkkosovellus

Supervizor-verkkosovelluksessa on tietoa lainsäädäntö-, tuomio- ja täytäntöönpanovallan käyttäjien, itsenäisten valtion elinten, paikallisyhteisöjen ja niiden alaisten oikeushenkilöiden ym. liiketoimista. Sovelluksessa mainitaan sopimuspuolet, suurimmat vastaanottajat, niihin liittyvät oikeussubjektit, päivämäärät, maksujen summat ja tarkoitus. Se antaa yleiskuvan julkisen sektorin keskimäärin 4,7 miljardin euron vuotuisista tavara- ja palveluhankinnoista. Tarjolla on myös tiedot kaikkien valtionyhtiöiden ja valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden hallintoneuvostoista ja hallituksista ja niiden vuosikertomukset. Järjestelmä helpottaa sääntöjenvastaisuuksien havaitsemista julkisissa hankinnoissa ja varojen käytössä.

Valtakunnallinen portaali, johon keskitetään tiedot julkisista hankinnoista – BASE – Portugali

Julkisia hankintasopimuksia koskevan lain tultua voimaan Portugali otti vuonna 2008 käyttöön valtakunnallisen BASE-portaalin (www.base.gov.pt), johon keskitetään tiedot julkisista hankinnoista. Portaalin hallinnoinnista vastaa rakennus- ja kiinteistövirasto InCI.

⁴⁵ Esim. rakennettaessa moottoritietä käytettävät materiaalit voivat olla eri paikoissa hyvin erilaisia, mikä johtuu ilmastosta, paikan maantieteellisistä piirteistä ym.

BASE saa tietoja Portugalin virallisen lehden sähköisestä versiosta ja hankintasopimuksen tekemistä edeltävien avoimien ja rajoitettujen menettelyjen varmennetuilta sähköisiltä alustoilta. Kaikki julkiset hankintaviranomaiset kirjaavat portaaliin sopimuksen tiedot, lataavat sinne itse sopimukset ja kirjaavat tietoa sopimuksen täyttämisestä. Vuosina 2008–2011 BASEssa julkaistiin ainoastaan suora hankintasopimukset. Tammikuusta 2012 BASEssa on täytynyt julkaista kaikki julkisia hankintoja koskevan lain soveltamisalaan kuuluvien menettelyjen mukaisesti tehdyt sopimukset. Portaaliin julkaistaan myös tietoa sopimuksen täyttämisestä. Sopimusten julkaiseminen sekä BASEssa että Portugalin virallisessa lehdessä on nyt pakollista suorien mukautusten, jo tehtyjen sopimusten 15 prosentin hinnankorotusten ja mahdollisten rangaistusten osalta.

Julkisten hankintojen tietokanta – Kroatia

Paikallinen kansalaisjärjestö avasi maaliskuussa 2013 portaalin ja julkisia hankintoja koskevan tietokannan EU:n rahoittaman hankkeen tuloksena. Yleisölle maksuttomaan tietokantaan kerätään tietoa julkisten hankintojen toteuttamisesta ja menettelyihin osallistuvista yrityksistä. Tietokanta sisältää varallisuudesta ilmoittamista koskevia sääntöjä vastaavasti tietoa myös virkamiesten varallisuudesta ja sidonnaisuuksista. Tällaisten yhdistettyjen tietojen perusteella on mahdollista tehdä ristiintarkastuksia.

Muutamissa jäsenvaltioissa julkisia hankintoja koskevien asiakirjojen ja tiedon saatavuutta on rajoitettu ylettömän laajoin poikkeuksin ja määrittelemällä julkisia hankintoja koskevien asiakirjojen luottamuksellisuus hyvin laajasti.

Eräissä toisissa jäsenvaltioissa valtionyhtiöiden hankinnoissa ei noudateta samoja läpinäkyvyys-, kilpailu- tai valvontanormeja kuin tavallisissa julkisissa hankinnoissa. Joissakin jäsenvaltioissa on ollut tapauksia, joissa valtionyhtiöt ovat tehneet suosimiensa kumppaneiden kanssa markkinahinnat ylittäviä, kilpailuun perustumattomia ostosopimuksia.

Tehtyjen sopimusten julkaiseminen ei ole vielä laajalle levinnyt käytäntö. Joissakin jäsenvaltioissa sopimukset julkaistaan kokonaisuudessaan, ja eräissä jäsenvaltiossa julkaiseminen on jopa edellytys sopimuksen pätevyydelle (sopimus on julkaistava kolmen kuukauden kuluessa allekirjoittamisesta tai sen on mitätön).

Rehellisyysopimukset ja kansalaisyhteiskunnan rooli

Rehellisyysopimukset ovat tiettyä hanketta koskevia hankintaviranomaisen ja tarjoajien välisiä sopimuksia, joissa kaikki osapuolet lupaavat pidättäytyä korruptoituneista käytännöistä. Tällaisiin sopimuksiin kuuluu myös seurantaa, läpinäkyvyyttä ja seuraamuksia koskevia lausekkeita. Jotta rehellisyysopimusten täytäntöönpano olisi tuloksellista, niitä valvovat usein kansalaisyhteiskunnan ryhmät. Joissakin jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan pitkälle meneviä läpinäkyvyysvaatimuksia, kansalaisyhteiskunnasta on tullut hyvin aktiivinen monimutkaisessa hankintaprosessien ja julkisten hankintasopimusten seurannassa. Joissakin jäsenvaltioissa rehellisyysopimuksia sovelletaan – usein kansalaisjärjestöjen aloitteesta – erityisesti jos on kyse suurista julkisista hankinnoista (esim. mittavat infrastruktuurihankkeet).

Sähköisten hankintamenettelyjen käyttö

Sähköiset hankintamenettelyt lisäävät julkisia hankintoja koskevien menettelyjen tehokkuutta ja tarjoavat lisätakeita korruptoituneiden käytäntöjen ehkäisemiseen ja havaitsemiseen, sillä niiden avulla on mahdollista lisätä läpinäkyvyyttä, parantaa vakiomenettelyjen täytäntöönpanoa ja helpottaa valvontamekanismien käyttöä. Voimassa olevissa julkisia

hankintoja koskevissa direktiiveissä on säännöksiä, joissa kaikkien jäsenvaltioiden edellytetään ottavan käyttöön sähköisiä hankintamenettelyjä, joista esimerkkeinä mainittakoon hankintailmoitusten julkaiseminen sähköisesti, sähköinen viestintä (myös tarjousten jättäminen) ja uudet kokonaan sähköiset hankintamenettelyt, kuten dynaamiset ostojärjestelmät ja sähköinen huutokauppa. Direktiivien hyväksymisen yhteydessä vuonna 2004 julkaistiin myös toimintasuunnitelma.⁴⁶

Kuten julkisten hankintojen toteuttamiskatsauksesta vuodelta 2012 käy ilmi, sähköisten hankintamenettelyjen käytössä on jonkin verran edistytty, mutta kaiken kaikkiaan niiden osuus on edelleen vain 5–10 % kaikista EU:ssa toteutetuista hankintamenettelyistä. Muutamat jäsenvaltiot ovat kuitenkin edistyneet huomattavasti pyrkimyksissään siirtyä kokonaan sähköiseen hankintamenettelyyn sopimuksentekoa edeltävissä vaiheissa. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltioita, joissa lainsäädäntö velvoittaa sähköisiin hankintamenettelyihin ja ne on otettava asteittain käyttöön.

Julkisia hankintoja koskevassa komission säädöspaketissa säädetään asteittaisesta siirtymisestä kokonaan sähköisiin menettelyihin.

Hyviä käytäntöjä sähköisten hankintamenettelyjen käyttöönotossa

Liettuan edistyminen julkisia hankintoja koskevien tietojen verkkojulkaisemisessa on merkittävää. Tietoja julkaistaan enemmän kuin EU:n lainsäädännössä edellytetään (esim. teknisten eritelmien luonnokset sekä tehdyt ja täytetyt hankintasopimukset). Lisäksi tarjoajien on ilmoitettava tarjouksissa alihankkijansa. Vuodesta 2009 vähintään 50 prosenttia julkisten tarjousten kokonaisarvosta on täytynyt tehdä sähköisesti. Tämän seurauksena sähköisten hankintamenettelyjen osuus nousi 7,7 prosentista 63 prosenttiin vuonna 2010. Tavoitteena on saavuttaa 70 prosenttia vuonna 2013.

Viro on perustanut sähköisten hankintojen portaalin ja hankintoihin liittyviä sähköisiä palveluja (esim. yritysten rekisteri- ja hallintoportaali sekä julkisen sektorin keskitetty kirjanpito). Valtion julkisten hankintojen rekisteri on portaali, jossa on vuodesta 2003 julkaistu kaikki julkisia hankintoja koskevat ilmoitukset. Julkisia hankintoja koskevassa laissa säädetään lisä uudistuksista, kuten sähköisistä huutokaupoista, sähköisestä ostojärjestelmästä ja sähköisestä luettelosta, ja edellytetään, että vuodesta 2013 kaikista julkisista hankinnoista 50 prosenttia hoidetaan sähköisillä tarjouskilpailuilla. Vuonna 2012 julkisista tarjouskilpailuista 15 prosenttia hoidettiin sähköisin hankintamenettelyin. Osuus on kolme kertaa suurempi kuin vuonna 2011.

Portugalissa käynnistettiin sähköisten hankintojen ohjelma kesäkuussa 2003. Kyseessä on keskitetty korkealaatuinen alusta, jolla edistetään tehokkuutta ja kilpailua, kun julkisten hankintamenettelyjen läpinäkyvyys ja säästöt lisääntyvät. Portaalista – <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – voi maksutta ladata kaikki tarjousasiakirjat ja eritelmät. Verkon kautta julkaistaan myös tarjouspyynnöt, vastaanotetaan tarjoajien kyselyitä ja hoidetaan kaikki tiedonvälitys. Sopimusten hallinnointiin tarkoitettun työkalun avulla voidaan ladata hankintasopimukset, seurata tehtyjä sopimuksia ja hoitaa laskutus sähköisesti. Hankintaprosessia koskevien tilastotietojen keräämisessä, tallentamisessa ja järjestämisessä on apuna tiedonhallintajärjestelmä.

Tarkempaa tietoa näistä käytännöistä on maahuvuissa.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_fi.pdf.

Valvontamekanismit

EU:n voimassa olevan lainsäädännön mukaan **hankinnoista vastaavan keskuselimen** perustaminen on vapaaehtoista. Useimmat jäsenvaltiot ovat kuitenkin valinneet tämän vaihtoehdon lainsäädäntöönsä. Kuten julkisten hankintojen toteuttamiskatsauksessa vuodelta 2012 todettiin, useimmat jäsenvaltiot ovat nimenneet viranomaisen, joka hoitaa suuren osan tai kaikki hankintamenettelyihin liittyvistä tehtävistä. Joissakin tapauksissa kyseisiä laitoksia ei ole nimetty pelkästään huolehtimaan hankintamenettelyistä vaan niillä on muitakin tehtäviä (esim. kilpailuviranomaiset). Kuitenkin joissakin jäsenvaltioissa keskuselimen valmiuksia rajoittaa se, että henkilöstö ja koulutus ovat riittämättömiä alati lisääntyvien tehtävien hoitamiseen.

Muutoksenhakekeinoja koskevissa direktiiveissä jätetään jäsenvaltioiden päätettäväksi, käsitelläänkö **muutoksenhaku** hallinnollisessa elimessä vai tuomioistuimessa. Puolet jäsenvaltioista on päätenyt ensin mainittuun vaihtoehtoon ja puolet jälkimmäiseen. Muutamissa jäsenvaltioissa takeet siitä, että muutoksenhakuelinten riippumattomuuteen ei puututa poliittisesti esimerkiksi johdon ja henkilöstön nimitysten osalta, ovat riittämättömät.

Aivan viime vuosina havaittu trendi on **julkisten hankintojen ammattimaistuminen** yhdistämällä kysyntää ja keskittämällä hankintoja puitesopimusten avulla (17 % vuosina 2006–2010 tehtyjen raja-arvot ylittävien sopimusten kokonaisarvosta⁴⁷) ja yhteisostoin (12 % samasta kokonaisarvosta). Valtionhallinnossa käytetään sekä keskus- että paikallistasolla erikoistuneita elimiä, kuten hankinnoista vastaavia keskuselimiä, yhä enemmän, ja puitesopimusten käytön lisääntyminen on muuttamassa hankintatoiminnan luonnetta. Tällä hetkellä käytännöt ovat eri jäsenvaltioissa hyvin erilaisia.

Vaikka **korruptiontorjuntatoimenpiteitä koskeva tietoisuus ja koulutus** onkin viime vuosina lisääntynyt useimmissa jäsenvaltioissa, julkisista hankinnoista vastaavat virkamiehet näkevät oman roolinsa korruptoituneiden käytäntöjen havaitsemisessa vähäisenä. Lisäksi julkisista hankinnoista vastaavien viranomaisten, lainvalvontaviranomaisten ja korruptiontorjuntaviranomaisten välisen yhteistyön tuloksellisuus on hyvin erilaista eri maissa. Yhteistyötä tehdään monasti vain muodon vuoksi ja tilastot osoittavat, että julkisista hankinnoista vastaavat viranomaiset tekevät lainvalvonta- tai korruptiontorjuntaviranomaisille vain vähän ilmoituksia korruptio- tai eturistiriitaepäilyistä.

Joissakin jäsenvaltioissa, joissa valvontamekanismit ovat etenkin **paikallistasolla** melko heikkoja ja hajanaisia, suosinnan esiintyminen julkisten varojen myöntämisessä näyttää olevan julkisiin hankintoihin osallistuvien kansallisten, paikallisten ja alueellisten viranomaisten keskuudessa laajalle levinnyttä.

Vaikka tarjouksia edeltävän vaiheen, tarjousvaiheen ja sopimuksentekovaiheen **valvontamekanismien tehokkuus** on jäsenvaltioissa parantunut, (sopimuksenteon jälkeisen) toteutusvaiheen seuranta ei ole yhtä tiivistä. Jotkut kansalliset tilintarkastusvirastot ovat usein tuoneet esiin, että toteutusvaiheessa esiintyy sääntöjenvastaisuuksia. Monissa jäsenvaltioissa tilintarkastuselimet ovat nousseet keskeiseen rooliin julkisia hankintoja koskeviin menettelyihin liittyvien aukkojen ja puutteiden havaitsemisessa. Suosituksia, joita ne asiasta antavat, ei useinkaan noudateta.

47 *Public procurement in Europe - cost and effectiveness*, PwC Ecorys London Economics, maaliskuu 2011.

Tarjoajien ja alihankkijoiden omistajuus tarkastetaan julkisissa hankinnoissa hyvin harvoin. Ainakin yhdessä jäsenvaltiossa sallitaan lainsäädännössä hankintasopimusten tekeminen sellaisten yritysten kanssa, joilla on nimettömiä osakkeenomistajia. Eturistiriitojen välttämistä ei ole tällöin riittäviä takeita.

Valvonnan koordinointi, osittainen päällekkäisyys, työnjako tai hajanaiset valvontamekanismit keskus- ja paikallistasolla, myös toteutusvaiheessa, aiheuttavat joissakin jäsenvaltioissa ongelmia.

Suurimmassa osassa jäsenvaltioita EU:n lainsäädännön raja-arvojen alapuolelle jäävien julkisten hankintojen valvontamekanismit ovat erityisen heikkoja. Tämän aiheuttaa ongelmia, koska on raportoitu, että hankintoja jaetaan pienempiin osiin julkisia hankintoja koskevien EU:n vaatimusten ja tarkastusten kiertämiseksi.

Poissulkeminen

Kaikissa jäsenvaltioissa on EU:n lainsäädännön mukaisia pakollisia poissulkemissääntöjä, joiden nojalla tarjoajat, jotka on lainvoimaisella tuomioistuimen päätöksellä tuomittu korruptiosta, suljetaan pois tarjouskilpailusta. Monien jäsenvaltioiden lainsäädännössä on ”puhdistautumissäännöksiä”.⁴⁸ Jäsenvaltioiden ei tarvitse julkaista poissulkemisluekkeloita⁴⁹ eivätkä ne yleensä niitä julkaise. Monissa jäsenvaltioissa hankintaviranomaisilla on pääsy toistensa sisäisiin poissulkemistietokantoihin. Kansainvälisiä poissulkemisluekkeloja ei EU:n jäsenvaltioissa yleensä pidetä perusteena poissulkemiselle.

Seuraamukset

Julkisissa hankinnoissa ilmenevä korruptio luetaan useimmissa jäsenvaltioissa lahjonnan ja vaikutusvallan kauppaamisen kaltaisiin rikoksiin. Joissakin jäsenvaltioissa julkisiin hankintoihin vaikuttavat korruptioon liittyvät rikokset on kriminalisoitu erikseen. Yleensä hankintamenettelyt keskeytetään tai peruutetaan, jos havaitaan korruptoitunutta toimintaa tai eturistiriitä. Tilanne on kuitenkin erilainen, jos korruptoitunutta toimintaa tai eturistiriitä havaitaan vasta sopimuksen tekemisen jälkeen. Sen lisäksi, että korruptiosta tai eturistiriidasta määrätään seuraamukset, hankintasopimus on monissa tapauksissa mitätöitävä erillisessä siviilioikeudellisessa menettelyssä. Tämä tarkoittaa usein pitkään jatkuvia menettelyjä, ja vaarana on, että vaikutukset tulevat liian myöhään ja on vaikeaa tai jopa mahdotonta täysin korvata menetyksiä. Eräissä jäsenvaltioissa hankintasopimukseen sisällytetään korruption vastainen lauseke, jolla taataan tuloksellisemmat jatkotoimet, jos korruptio näytetään toteen sopimuksen voimassaoloaikana (selkeät menettelyt sopimuksen mitätöimiseksi tai sopimuksen perusteella määrättävät muut seuraamukset).

Joissakin jäsenvaltioissa, joissa korruptio julkisissa hankinnoissa on erityinen ongelma, syytteenpanosta ja lainvoimaisista tuomioista ei ole juurikaan näyttöä ja tapauksia, joissa julkisten hankintojen korruptiosta olisi määrätty varoittavia seuraamuksia, on hyvin vähän. Tällaisten tapausten käsittely kestää yleensä kauan ja usein sopimukset tai hankkeet on jo saatettu päätökseen, kun korruptio havaitaan. Julkisissa hankinnoissa ilmenevä korruptio on usein monimutkaista, ja siinä voi olla osallisena korkea-arvoisia virkamiehiä. Siksi tarvitaan erityistä teknistä osaamista, jotta oikeudenkäynnit olisivat tuloksellisia ja oikeudenmukaisia.

48 ”Puhdistautuminen” (self-cleaning) antaa yritykselle mahdollisuuden toteuttaa toimenpiteitä, jolla se voi korjata tilanteen, jonka vuoksi se on merkitty poissulkemisluekkeloon, ja sulkeminen pois tarjouskilpailuista voidaan kumota.

49 Luekkelo yrityksistä, jotka on suljettu pois julkisista tarjouskilpailuista esimerkiksi korruptiosta tai muusta vakavasta rikoksesta annetun lainvoimaisen tuomion vuoksi.

Joissakin jäsenvaltioissa syyttäjien ja/tai tuomareiden koulutuksessa on edelleen puutteita julkisia hankintoja koskevien asioiden osalta.

C. Julkisia hankintoja koskevat päätelmät ja suositukset

Edellä esitetyt havainnot kertovat jäsenvaltioiden edistyneen julkisia hankintoja koskevien korruptiontorjuntatoimenpiteiden toteuttamisessa, mutta julkiset hankinnat ovat edelleen riskialue. Tarvitaan lisätoimia lahjomattomuusnormien vahvistamiseksi. Julkisia hankintoja ja yleishyödyllisiä palveluja koskevien direktiivien uudistukseen ja käyttöoikeussopimusten tekemistä koskevaan direktiiviehdotukseen sisältyy korruption torjuntaa ja hyvää hallintoa koskevia vaatimuksia, jotka ovat uudistuspyrkimysten tärkeä osa. Näissä direktiiveissä ehdotetut eturistiriitoja koskevat vähimmäisnormit, alustavat markkinatutkimukset, pakolliset ja vapaaehtoiset poissulkemisperusteet, puhdistautumissäännöt (self-cleaning), tiukemmat säännöt sopimusten muuttamisesta ja irtisanomisesta, korruptio- ja eturistiriitatapauksia koskevien tietojen keskittäminen sekä seuranta- ja raportointivelvoitteet ovat pitkälti vastauksia edellä käsiteltyihin ongelmiin.

Seuraavat yleiset suositukset jäsenvaltioiden mahdollisiksi jatkotoimiksi perustuvat tässä luvussa tehtyyn analyysiin sekä 17 maakohtaiseen lukuun, joissa käsitellään julkisia hankintoja:

1. *Julkisissa hankinnoissa tarvitaan järjestelmällisiä korruptioriskien arviointeja*

- Riskinarvioinnit olisi kehitettävä julkisten hankintojen valvonnan tasolla – sen institutionaalisesta rakenteesta riippumatta – lainvalvonta- tai korruptiontorjuntaviranomaisten tuella.
- Havaittuja korruptoituneita käytäntöjä ja korruption toimintamalleja (eturistiriidat ja pyöröovi-ilmiö mukaan lukien) koskevat tiedot olisi keskitettävä. Riskinarvioinnit olisi tehtävä näiden keskitettyjen tietojen perusteella.
- Riskinarviointien perusteella olisi kehitettävä räätälöityjä toimenpiteitä erityisen korruptioalttiita sektoreita ja yleisimpiä hankinnoissa tai niiden jälkeen havaittuja sääntöjenvastaisuuksien ilmenemismuotoja varten.
- Olisi toteutettava alue- ja paikallishallinnolle kohdennettuja korruptiontorjuntatoimenpiteitä. Riskinarvioinneista voi olla hyötyä myös tämän hallintotason erityisten heikkouksien tarkastelussa.
- Olisi kehitettävä ja levitettävä yhteisiä ohjeita hälytysindikaattorijärjestelmien käyttöä varten. Hankintaviranomaisia ja valvontaelimiä olisi autettava havaitsemaan korruptoitunut toiminta, suosinta ja eturistiriidat.

2. *Hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa sekä sopimuksen täytäntöönpanossa olisi noudatettava tiukkoja läpinäkyvyyden normeja*

- Alue- ja paikallishallinnon tasolla olisi varmistettava yhteiset vähimmäisnormit julkisia hankintoja koskevien menettelyjen ja hankintasopimusten toteutusvaiheen läpinäkyvyydelle.
- Olisi harkittava jonkinlaista tehtyjen hankintasopimusten julkaisemista tai niiden saatavuuden varmistamista. Tämä koskee oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia

määräyksiä sekä seuraamuslausekkeita, mutta ei tiettyjä tarkkaan määriteltyjä, perustelluista syistä luottamuksellisina pidettäviä sopimuslausekkeita.

- Julkisia hankintoja koskevien menettelyjen läpinäkyvyyttä olisi lisättävä sekä sopimuksentekoa edeltävissä että sitä seuraavissa vaiheissa siten, että kaikki hallinnolliset rakenteet (keskus-, alue- ja paikallistasolla) julkaisevat verkossa tilinsä ja taseensa sekä kustannukset julkisiin urakoihin, tavarantoimituksiin ja palveluihin jaoteltuina. Olisi huolehdittava valtionyhtiöiden tekemien hankintojen, kuten myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten puitteissa tehtyjen hankintojen, läpinäkyvyydestä.

3. *Sisäisiä ja ulkoisia valvontamekanismeja olisi vahvistettava hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa sekä sopimuksen täytäntönnäpon aikana*

- Olisi varmistettava, että julkisten hankintojen muutoksenhakuelimillä, neuvota-antavilla elimillä ja valvontaelimillä sekä tilintarkastuselimillä on riittävät valmiudet hoitaa tarkastustehtävänsä.
- Sisäisen valvonnan mekanismeja olisi vahvistettava, jotta korruptoituneita käytäntöjä ja eturistiriitoja voidaan ehkäistä ja havaita. Julkisten hankintojen kaikissa vaiheissa olisi varmistettava, että korruptioon ja eturistiriitoihin kohdistuvien tarkastusten menetelmät ovat luotettavia ja yhdenmukaisia. Menetelmiin voisivat kuulua kaikkein korruptioaltteimpien hankintaprosessien tai hallintotasojen asettaminen etusijalle ja riippumattomien valvontaelinten tekemät tapauskohtaiset tarkastukset, joista ei ilmoiteta etukäteen.
- Hankintasopimusten tekemistä seuraavan toteutusvaiheen valvontamekanismeja ja -välineitä olisi parannettava.
- Olisi huolehdittava, että julkisissa hankinnoissa sääntöjenvastaisuuksia havainneiden tilintarkastuselinten suositusten perusteella toteutetaan asianmukaisia jatkotoimia.
- Tarjoajien ja alihankkijoiden omistussuhteisiin olisi kohdennettava tarkastuksia.
- Olisi huolehdittava valtionyhtiöiden tekemien hankintojen, kuten myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten puitteissa tehtyjen hankintojen, asianmukaisista valvontamekanismeista.

4. *Olisi huolehdittava yhtenäisestä yleiskuvasta ja lisättävä tietoisuutta korruptoituneiden käytäntöjen ehkäisemis- ja havaitsemistarpeesta ja siihen liittyvästä osaamisesta julkisten hankintojen kaikilla tasoilla*

- Olisi huolehdittava tuloksellisesta koordinoinnista julkisia hankintoja valvovien viranomaisten välillä.
- Olisi laadittava täsmälliset ohjeet korruptoituneiden käytäntöjen ja eturistiriitojen ehkäisemisestä ja havaitsemisesta julkisissa hankinnoissa erityisesti alue- ja paikallistasolla.
- Syyttäjille ja tuomareille olisi järjestettävä räätälöityä koulutusta julkisten hankintojen teknisistä ja oikeudellisista näkökohdista.

5. Seuraamusjärjestelmiä olisi vahvistettava

- Olisi varmistettava, että korruptoituneista käytännöistä, suosinnasta ja eturistiriidoista julkisissa hankinnoissa määrätään varoittavia seuraamuksia.
- Kun korruptoituneet käytännöt ovat vaikuttaneet hankintaprosessiin, olisi varmistettava, että päätösten kumoamiseen ja/tai hankintasopimusten mitätöimiseen on tehokkaat mekanismit.

LIITE

Kertomuksen aihe

Kuten johdannossa todettiin, korruptio määritellään tässä kertomuksessa kansainvälisten oikeudellisten välineiden mukaisesti 'vallan väärinkäytöksi yksityistä hyötyä tavoitellen'. Vaikka käsitteen täsmällisestä merkityksestä käydäänkin akateemista keskustelua, tässä kertomuksessa käsitellään kahta näkökohtaa. Ensinnäkin käsitellään yksittäisiä tekoja, joissa on kyse korruptiosta, ja niitä toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot toteuttavat lainsäädännössä määritellyn korruption ehkäisemiseksi ja rankaisemiseksi. Toiseksi kertomuksessa käsitellään tiettyjä toimintatapoja ja toimenpiteitä, jotka vaikuttavat korruptionriskiin ja valtion valmiuksiin kontrolloida sitä. Kertomuksessa siis käsitellään hyvin monenlaisia asioita, jotka ovat yhteydessä korruptioon. Näitä ovat lahjonnan lisäksi vaikutusvallan kauppaaminen, virka-aseman väärinkäyttö, nepotismi, suosinta, laiton lobbaus ja eturistiriidat. Tässä ensimmäisessä EU:n korruptiontorjuntakertomuksessa on tarkoitus keskittyä muutamiin keskeisiin korruptioon liittyviin asioihin. Laajempi yhteys mainitaan, jos konteksti sitä edellyttää.

Korruptioon vaikuttavia tekijöitä ovat perustuslailliset järjestelyt (missä määrin valtaa on jaettu, tuomareiden asema, syyttäjien asema suhteessa toimeenpanovaltaan), virkakunnan organisointi ja laatu, valtion aktiivinen rooli taloudessa ja yksityistäminen. Kertomuksessa ei esitetä yleistä arvoarvostelmaa perustuslaillisista järjestelyistä tai siitä, miten raja valtion ja yksityisen omistuksen välille on vedetty. Kertomuksessa suhtaudutaan siis neutraalisti hajauttamiseen, mutta siinä tarkastellaan, onko olemassa asianmukaiset valvontamekanismit korruptionriskien hallitsemiseksi. Sama pätee yksityistämiseen. Valtion varojen siirtäminen yksityisiin käsiin sisältää tiettyjä korruptionriskejä, mutta se voi pienentää pitkäaikaisia korruptioon, nepotismiin ja klientelismiin liittyviä riskejä. Kertomuksessa tarkastellaan ainoastaan sitä, onko korruptionriskin vähentämiseksi käytössä läpinäkyvät ja kilpailukykyiset menettelyt. Lainsäädännölliset ja perustuslailliset järjestelyt, jotka koskevat syyttäjälaitoksen ja toimeenpanovallan välistä suhdetta, ovat erilaisia. Kertomuksessa suhtaudutaan neutraalisti erilaisiin malleihin, ja siinä tarkastellaan ainoastaan sitä, voivatko syyttäjät ajaa korruptiotapauksia tuloksellisesti.

Tietolähteet

Komissio on halunnut välttää päällekkäisyyttä olemassa olevien raportointimekanismien kanssa eikä ole halunnut lisätä jäsenvaltioiden hallinnollista taakkaa, sillä niihin kohdistuu monia paljon resursseja vaativia vertaisarviointoja (lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä GRECO, OECD, YK:n korruptiosopimus UNCAC, rahanpesunvastainen toimintaryhmä FATF, rahanpesun vastaisia toimenpiteitä arvioiva asiantuntijakomitea Moneyval). Siksi kertomus ei perustu yksityiskohtaisiin kyselyihin tai asiantuntijakäynteihin. Se perustuu siihen suureen tietomäärään, joka on saatavilla olemassa olevista seurantamekanismeista, ja tietoihin, joita on saatavilla muista lähteistä, kuten kansallisilta viranomaisilta ja akateemisten tutkimuslaitosten, riippumattomien asiantuntijoiden, ajatushautomoiden, kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ym. tutkimuksista.

Lisäksi kertomuksessa hyödynnetään korruptioon liittyvää tietoa, jota komission eri osastoilta ja EU:n erillisvirastoilta (Europol ja Eurojust) on saatavilla monilta eri politiikanaloilta (esim. julkiset hankinnat ja aluepolitiikka). Jotta kertomuksen kannalta merkityksellisten osa-

alueiden tietopohjaa voitaisiin vielä laajentaa, on teetetty tutkimuksia ja selvityksiä. OLAF on teettänyt Euroopan parlamentin aloitteesta laajan tutkimuksen korruptiosta julkisissa hankinnoissa, joissa käytetään EU:n varoja. Sen tuloksia on hyödynnetty sekä julkisia hankintoja koskevassa luvussa että maakohtaisissa luvuissa. Toinen teetetty selvitys koski korruptiota terveydenhuollossa. Vuonna 2013 toteutettiin kaksi eurobarometriä. Toinen oli suunnattu suurelle yleisölle ja toinen kohdistettiin kussakin jäsenvaltiossa edustavaan otokseen yrityksiä. Alueiden korruptiosta on saatu tietoa Göteborgin yliopiston korruptiontutkimusinstituutin (institutet för forskning om korruption och samhällsstyrningens kvalitet) tutkimuksesta. Komissio on hyödyntänyt myös tietoja, joita on saatu EU:n osarahoittamista tutkimushankkeista, kuten Transparency Internationalin tekemistä kansallisista integriteettitutkimuksista.

EU:n korruptiontorjuntakertomus tukeutuu myös yhteistyö- ja seurantamekanismiin, joka on Bulgariaa ja Romaniaa koskeva Euroopan komission hallinnoima seurantamekanismi. Vaikka kyseinen mekanismi palveleekin eri tarkoitusta, tässä kertomuksessa hyödynnetään yhteistyö- ja seurantaprosessissa saatua laajaa tietoa ja kokemusta ja viitataan siihen Bulgariaa ja Romaniaa koskevissa luvuissa. Sen jälkeen kun yhteistyö- ja seurantamenettely on saatu päätökseen, asioita, joilla on korruption kannalta merkitystä, seurataan edelleen tässä kertomuksessa.

Kroatian liittymistä valmistelevan prosessin ja siihen liittyvän seurannan yhteydessä kerättiin laajasti tietoa. Laajentumisprosessin osana toteutetusta korruptiontorjuntatoimien seurannasta on saatu hyödyllistä oppia, jota on voitu soveltaa tässä yhteydessä. Erityisesti voidaan mainita korruptiontorjuntaohjelman kestävyysvaikutteet.

Valmistelu ja sitä tukevat välineet

Komissio hyväksyi syyskuussa 2011 päätöksen, jolla perustettiin **korruptiota käsittelevä asiantuntijaryhmä** tukemaan EU:n korruptiontorjuntakertomusta koskevaa työtä. Asiantuntijaryhmä antaa yleisiä työmenetelmiä ja kertomukseen sisältyviä arviointia koskevia neuvoja. Lähes sata hakijaa ilmaisi kiinnostuksensa avoimessa hakumenettelyssä, jossa valittiin 17 asiantuntijaa. Asiantuntijoiden taustat ovat hyvin erilaisia (viranomainen, lainvalvonta, oikeuslaitos, korruption ehkäisy, yksityinen sektori, kansalaisyhteiskunta, kansainväliset järjestöt, tutkimus jne.). Asiantuntijat toimivat yksityishenkilöinä. He eivät siis edusta instituutioita, joista he tulevat. Ryhmä aloitti työnsä tammikuussa 2012, ja se on kokoontunut keskimäärin kolmen kuukauden välein.⁵⁰

Komissio on perustanut myös **paikallisten tutkimuskirjeenvaihtajien verkoston**, joka on toiminut elokuusta 2012. Verkosto täydentää asiantuntijaryhmän työtä keräämällä ja käsittelemällä tietoja kustakin jäsenvaltiosta. Se muodostuu tutkimuslaitosten ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen korruptioasiantuntijoista. Täysin puolueettoman lähestymistavan varmistamiseksi 28 ulkopuolista arvioijaa valvoo tutkimuskirjeenvaihtajien panosta ja antaa lausunnon sen tasapuolisuudesta.

Komissio on järjestänyt kaksi **työpajaa**, joihin on osallistunut kansallisia viranomaisia (korruptiontorjuntaelimet, syyttäjälaitos, koordinoivat ministeriöt), tutkijoita, kansalaisjärjestöjä, toimittajia ja yritysten edustajia. Ensimmäinen työpaja järjestettiin 11. joulukuuta 2012 Sofiassa, Bulgariassa, jossa oli edustettuna sidosryhmiä 14 jäsenvaltiosta

50 Ryhmän jäsenten nimet ja kokouspöytäkirjat:
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

(AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI). Toinen työpaja järjestettiin 5. maaliskuuta Göteborgissa, jossa oli edustettuna sidosryhmiä lopuista 14 jäsenvaltiosta (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK). Työpajojen tarkoituksena oli tiedottaa kertomusta koskevasta komission työstä ja kerätä esimerkkejä jäsenvaltioiden hyvistä ja huonoista käytännöistä korruptiontorjuntaan liittyvissä asioissa.

Komissio on saanut tietoja myös kansallisilta korruptiontorjuntaviranomaisilta, jotka kuuluvat EPAC/EACN-verkostoon (korruption torjunnan eurooppalaiset kumppanit European Partners Against Corruption / korruption vastainen yhteyspisteiden verkosto European Contact-Point Network Against Corruption).

Lisäksi komissio on antanut jäsenvaltioiden viranomaisille mahdollisuuden tutustua maakohtaisten lukujen alustaviin luonnoksiin (ilman jäsenvaltioille annettavia suosituksia jatkotoimenpiteistä) ja kommentoida niitä. Näitä kommentteja on punnittu huolellisesti kertomusta laadittaessa.

Arviointimenetelmät ja indikaattoreiden käyttö

Kertomus perustuu pikemminkin **laadulliseen** kuin määrälliseen arviointiin. Tällaisen laadullisen arvioinnin lähtökohtana on kunkin maan arviointi omilla ansioillaan. Kertomuksessa keskitytään siihen, mikä toimii ja mikä ei toimi, kun on kyse korruptiontorjunnasta tietyssä maassa. Määrällisten lähestymistapojen merkitys on pienempi lähinnä siksi, että on vaikeaa määrittää luvuin, kuinka suuri ongelma korruptio on, ja vielä vaikeampaa on asettaa maita järjestykseen tuloksien perusteella. Määrällisen lähestymistavan käyttöä estää se tosiasia, että tunnetuissa selvityksissä on tapana laatia indeksit muiden tahojen tietoja käyttäen. Tämä aiheuttaa kerrannaisvaikutuksen: tähän lähestymistapaan perustuvat yhdistetyt indeksit voivat kuvata tietoja, jotka on kerätty vuoden tai kaksi ennen niiden julkaisemista. Kyselyissä käytetään esimerkiksi eurobarometrien tuloksia. Siihen mennessä, kun yhdistetty indeksi julkaistaan, tuoreemman eurobarometrin tulokset saattavat kuitenkin olla jo käytettävissä.

Korruption salaisen luonteen vuoksi kyselyt korruptiota koskevista näkemyksistä antavat ajan mittaan tärkeän indikaattorin ongelman pysyvyydestä. Kuten nimikin sanoo, kyselyt rajoittuvat niihin kysymyksiin, joihin vastataan, ja niiden tulokset ovat hyvin riippuvaisia vastaajien avoimuudesta. Kyselyiden tuloksiin vaikuttavat eittämättä myös juuri haastatteluajankohtaa edeltävät tapahtumat. Kun maa toteuttaa kovempia toimenpiteitä korruptiota vastaan, tapauksia paljastuu enemmän ja ne saavat enemmän tilaa tiedotusvälineissä ja enemmän yleistä huomiota. Korruptiokyselyissä tämä voi vaikuttaa negatiivisesti: aiempaa useammat kertovat havainneensa korruptiota. Vastaukset voivat olla myös poliittisesti vääristyneitä ja kytkeä tietyn hallituksen suosion tehottomuuteen toimenpiteiden toteuttamisessa. Pelkkää näkemystä siitä, että korruptio on laajalle levinnyttä, voidaan silti pitää indikaattorina toimenpiteiden tehottomuudesta.

Jos mennään näkemyksiä koskevia kyselyitä pidemmälle, tutkimuksissa on saatu mielenkiintoisia tuloksia joidenkin taloudellisten ja sosiaalisten indikaattoreiden ja korruption välisestä korrelaatiosta. On tutkittu esimerkiksi korruption mahdollista korrelointia talouskasvun, julkisten varojen kohdentamisen, internetin levinneisyyden, syyttäjälaitoksen määrärahojen ja kilpailusääntöjen täytäntöönpanon kanssa. Käytännössä on kuitenkin kohdattu vaikeuksia, jotka ovat liittyneet valmiuksiin kerätä jäsenvaltioista luotettavia, vertailukelpoisia ja laadukkaita tietoja ja osoittaa vakuuttavasti näiden tekijöiden ja korruption välinen yhteys. On myös vaikeaa tehdä näiden korrelaatioiden perusteella selkeitä soveltavia päätelmiä.

Näistä rajoituksista huolimatta komissio on päättänyt hyödyntää jo olemassa olevia indikaattoreita. Näistä indikaattoreista laadittiin mahdollisimman kattava luettelo arvioimatta sisällöllisesti tietojen luotettavuutta/merkityksellisyyttä. Luettelo laadittiin keräämällä tiedot jo olemassa olevista (OECD:n, Maailmanpankin, Maailman talousfoorumin, Transparency Internationalin, tiedemaailman jne.) selvityksistä, eurobarometreistä ja monista muista lähteistä. Luettelon pohjalta ei ollut tarkoitus luoda uutta korruptioindeksiä vaan tarjota aineksia, jotka täydentävät kertomuksen ytimenä olevaa laadullista arviointia. Luettelo laadittaessa komissio ymmärsi, että korruptio-ongelmien ytimeen pääsemiseksi ja ennen kaikkea toteuttamiskelpoisten räätelöityjen toimentasuositusten laatimisessa tukeutuminen ensisijaisesti indikaattoreihin ja tilastotietoihin voi olla perustavaa laatua oleva ongelma. Jo olemassa olevia, korruptiontorjuntatoimien kannalta merkityksellisiä ja luotettaviin tietoihin perustuvia indikaattoreita kuitenkin kerättiin, jotta voitaisiin tarkastella tilannetta jäsenvaltioissa ja määrittää osa-alueita, joita analysoidaan tarkemmin maakohtaisessa tutkimuksessa. Näitä tietoja käytettiin 1) taustatietona (maalukujen johdantona) ja 2) lähtökohtana/täydennyksenä tiettyjä asioita/sektoreita koskevalle lisätutkimukselle maan tai EU:n tasolla ongelman määrittystä ja reaktion arviointia palvelleen. Lisäksi 3) tietojen avulla voitiin määrittää virheitä ja epäyhdenmukaisuutta eri lähteissä.

Korruptionon liittyvien rikosoikeustilastojen tulkinta edellyttää harkintaa. Kun kyseessä on vakava rikos, kuten varkaus, ryöstö, murto tai pahoinpitely, voidaan perustellusti olettaa, että uhri ilmoittaa rikoksesta poliisille. Näin ollen rikostilastot kertovat ongelman laajuudesta. Toisin kuin nämä rikokset, korruptio tapahtuu piilossa eikä useimmiten ole varsinaista uhria, joka voisi tehdä rikosilmoituksen. Siksi havaitsemattomien tapausten osuus on korruption kohdalla todennäköisesti paljon suurempi kuin muiden rikosten.

Lainvalvontaelimille ilmoitettujen, tuomioistuimiin vietyjen ja tuomioon johtaneiden tapausten suuri määrä antaa viitteitä korruptionongelman laajuudesta. Toisaalta se antaa myös myönteisen kuvan: korruptiota ei siedetä ja rikoksesta ilmoitetaan herkemmin ja lainvalvontaelimillä ja tuomioistuimilla on tarvittavat keinot havaita korruptiotapaukset ja nostaa niistä syytteitä. Yhtälö toimii myös toisinpäin: rikosilmoitusten ja syytteiden vähäinen määrä ei välttämättä kerro korruptionon vähäisyydestä, vaan se voi kertoa siitä, että korruptiota vastaan ei haluta nousta, syyttäjät ja tuomarit eivät ole motivoituneita ja/tai heillä ei ole korruptiotapausten käsittelyyn tarvittavia välineitä ja resursseja. Lisäksi rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien tietojen vertailu on hyvin vaikeaa seuraavista syistä. Ensinnäkään jäsenvaltioissa ei ole yhteistä rikosoikeudellista korruptionon määritelmää, minkä vuoksi korruptionon liittyvät rikokset kirjataan eri maissa eri tavoin. Rikosoikeudellisten menettelyjen eroavaisuuksien vuoksi (esimerkiksi todisteiden hankkimista koskevat vaatimukset) korruptionon voidaan nostaa syytteitä muilla rikosnimikkeillä (esim. petos tai rahanpesu).

Korruptionon saatavilla olevan tiedon määrä vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen, myös kun on kyse muistakin kuin rikostiedoista. Myös tässä tapauksessa asiaa voidaan tulkita kahdella tavalla. Toisaalta ongelman laajuuden ja saatavilla olevan tiedon määrän voidaan katsoa korreloivan keskenään. Toisaalta taas on tapauksia, joissa korruptiota ei priorisoida ja saatavilla on suhteellisen vähän tietoa, jonka perusteella sen laajuutta voitaisiin mitata ja arvioida, ovatko toimenpiteet riittäviä ja tuloksellisia. Myös tämä metodologinen haaste vaikeuttaa osaltaan vertailujen tekemistä jäsenvaltioiden välillä.

Korruptiontorjuntatoimenpiteet

Kertomuksessa on lähtökohtana, että korruptionon ei ole yhtä ainoaa yleispätevää ratkaisua. Siinä ei ehdoteta kaikille jäsenvaltioille samoja ratkaisuja. Esimerkiksi se, mitä (lainsäädännöllisiä tai muita) ratkaisuja tarvitaan eturistiriitoihin liittyvien ongelmien

ratkaisemiseen, riippuu monista tekijöistä, kuten siitä, missä määrin eturistiriitoja pidetään maassa ongelmana, mitä kulttuurisia normeja on ja missä määrin lainsäädännössä on otettava huomioon tunnustetut yhteiskunnalliset normit. Kertomuksessa pyritään esittämään suosituksia, jotka soveltuvat kunkin jäsenvaltion olosuhteisiin.

Kymmenen vuotta sitten kattavia korruptiontorjuntastrategioita pidettiin yleispätevänä reseptinä, jolla nostetaan korruptiontorjunnan asemaa poliittisella asialistalla ja lisätään poliittista tahtoa ja resursseja. Tulokset ovat kuitenkin vaihdelleet. Joissakin tapauksissa strategiatyö on saanut aikaan todellista edistymistä, toisissa taas hyvinkin vaikuttavilla strategioilla on ollut hyvin vähän tai ei lainkaan vaikutusta tilanteeseen kentällä. Siksi kertomuksessa varotaan strategioiden suosittelemista, ja niin tehdään ainoastaan, jos näyttää siltä, että strategian laatimisen edellyttämä työ johtaa myönteiseen sitoutumiseen ja viranomaisten välisen yhteistyön merkittävään kohenemiseen.

Strategioiden tapaan korruptiontorjuntaelimet ovat olleet kovasti muodissa. Niidenkin suhteen tuloksia on monenlaisia. Joissakin tapauksissa näillä elimillä on vahva mandaatti, ja riippumattoman ja sitoutuneen johdon avulla ne ovat voineet tehdä läpimurron ja nostaa syytteitä korkean tason korruptiotapauksissa. Toisissa tapauksissa tällaisten elimien perustaminen on voinut vaikuttaa kielteisesti ja synnyttää kuvan, että muiden viranomaisten ei tarvitse hoitaa osuuttaan. Siksi kertomuksessa arvioidaan kutakin tilannetta sen omilla ansioilla ja otetaan huomioon kunkin maan erityisolosuhteet määräämättä ”yhden koon” ratkaisua.

Kertomuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että tietyillä viranomaisilla, joilla voisi olla keskeinen rooli korruption vastustamisessa, ei ole riittävästi henkilöstöä ja määrärahoja. Komissio on hyvin tietoinen siitä, että tänä säästötoimien aikana lisäresurssien kohdentaminen tietyille laitoksille ja täytäntöönpanotoimiin voi olla hyvin vaikeaa. Tietyissä tilanteissa tällainen määrärahojen kohdentaminen voi kuitenkin tuoda ajan mittaan huomattavia säästöjä, kun korruptio vähenee. Siksi kertomuksessa puolletaan joissakin kohdissa resurssien kohdentamista tietyille julkisille elimille tai ohjelmille, jotka ovat erityisen tärkeitä korruption ehkäisemisessä tai torjunnassa.

Synergia olemassa olevien seurantamekanismien kanssa ja arvioinnin viitekehys

Kansainvälisellä tasolla tärkeimmät seuranta- ja arviointimekanismit ovat Euroopan neuvoston perustama, lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO), korruption vastainen OECD:n työryhmä ja korruption vastaisen YK:n yleissopimuksen arviointimekanismi. Laatiessaan tätä kertomusta komissio käytti laajasti hyväkseen olemassa olevien mekanismien (erityisesti GRECO ja OECD) havaintoja. YK:n korruptiosopimuksen normeilla tai GRECON ja OECD:n normeilla (esim. Euroopan neuvoston korruptiosopimus ja sen lisäpöytäkirja, lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus, Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymät 20 johtavaa lahjonnantorjuntaperiaatetta, Euroopan neuvoston suositukset puolueiden rahoittamisesta, Euroopan neuvoston suositukset virkamiesten toimintatapaohjeista ja lahjonnan torjuntaa koskeva OECD:n yleissopimus) on tärkeä asema arvioinnin viitekehystä luomisessa.

Kertomuksessa ei toisteta GRECON ja OECD:n kertomuksiin sisältyviä teknisiä analyyseja, vaikka siinä tukeudutaankin niiden vielä toteuttamattomiin suosituksiin, jos niillä on merkitystä niiden keskeisten seikkojen kannalta, joihin on kiinnitetty huomiota kyseistä maata koskevassa luvussa. Ottamalla esiin joitakin aiemmin muissa mekanismeissa annettuja suosituksia kertomuksessa pyritään edistämään niiden noudattamista.

Synergia GRECON työn kanssa on erityisen tärkeää, sillä se kattaa kaikki EU:n jäsenvaltiot sekä muita Euroopan maita, joilla on merkitystä tulevan laajentumisen ja itäisen kumppanuuden näkökulmasta. Komissio toteuttaa parhaillaan toimenpiteitä, jotka mahdollistavat tulevaisuudessa EU:n täyden liittymisen GRECOon sekä tiiviimmän yhteistyön seuraavia EU:n korruptiontorjuntakertomuksia varten.