



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 18.6.2007
KOM(2007) 328 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE

**Lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla 22 päivänä heinäkuuta 2003 tehdyn
neuvoston puitepäätöksen 2003/568/YOS 9 artiklan mukainen**

{SEK(2007) 808}

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE

Lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla 22 päivänä heinäkuuta 2003 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2003/568/YOS 9 artiklan mukainen

1. JOHDANTO

Neuvosto¹ teki Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston nojalla 22. heinäkuuta 2003 puitepäätöksen 2003/568/YOS² lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla. Kuten puitepäätöksen johdanto-osan 10 kappaleessa todetaan, puitepäätöksen tavoitteena on:

”...varmistaa, että sekä lahjuksen antaminen että sen ottaminen yksityisellä sektorilla on rangaistava teko kaikissa jäsenvaltioissa, sekä että myös oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen näistä rikoksista ja että lahjonnasta määrättävät rangaistukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja vakuuttavia”.

Puitepäätöksen keskeinen vaatimus on, että jäsenvaltioiden³ on kriminalisoitava kaksi menettelytyyppiä, jotka voidaan määritellä lyhyesti seuraavasti (puitepäätöksen 2 artikla):

- menettely, jolla luvataan, tarjotaan tai annetaan lahjus yksityisellä sektorilla toimivalle henkilölle, jotta tämä velvollisuutensa laiminlyöden suorittaisi tai jättäisi suorittamatta jonkin teon;
- menettely, jolla henkilö yksityisellä sektorilla toimiessaan vaatii tai ottaa vastaan lahjuksen taikka hyväksyy lahjuksen lupaamisen siitä, että hän velvollisuutensa laiminlyöden suorittaisi tai jättäisi suorittamatta jonkin teon.

Komissio pitää ensiarvoisen tärkeänä, että lahjontaan puututaan kaikkialla, missä sitä esiintyy. Yksityisellä sektorilla esiintyvällä lahjonnalla on välitön vaikutus kilpailukykyyn ja talouskehitykseen. Puuttamalla yksityisen sektorin lahjontaan jäsenvaltiot lujittavat sisämarkkinoita ja parantavat taloutensa tilaa. Lisäksi lahjontaan kohdistuvat toimenpiteet vaikuttavat myönteisesti Euroopan yhteisön suhteisiin yhteisön ulkopuolisiin kauppakumppaneihin.

Torjuntakeinojen kehittäminen

Lahjonnan ehkäiseminen ja torjunta on kuulunut jo pitkään Euroopan yhteisön prioriteetteihin. Yhteisö on hyväksynyt vuodesta 1995 eli jo ennen lahjonnasta yksityisellä sektorilla antamaansa yhteistä toimintaa joitakin lahjontaa koskevia oikeudellisia välineitä. Aikaisemmin hyväksytyjä välineitä ovat seuraavat:

- Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskeva yleissopimus vuodelta 1995 ja siihen liittyvät pöytäkirjat⁴,

¹ Euroopan unionin neuvoston 2524. istunto (Maatalous ja kalastus), Bryssel 22. heinäkuuta 2003.

² EUVL L 192, 31.7.2003, s. 54.

³ Tässä kertomuksessa käsitteellä ”jäsenvaltiot” viitataan 25 jäsenvaltion EU:hun. Romaniaa ja Bulgariaa kehoitetaan osallistumaan mahdollisten myöhempien kertomusten laadintaan.

- vuonna 1997 tehty yleissopimus sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä⁵.

Huomion kohteeksi otettiin sen jälkeen yksityinen sektori, ja vuonna 1998 annettiin yhteinen toiminta lahjonnasta yksityisellä sektorilla (22. joulukuuta 1998 annettu yhteinen toiminta 98/742/YOS)⁶. Yhteinen toiminta nähtiin ensimmäisenä vaiheena prosessissa, jonka tarkoituksena on torjua lahjonnan vaikutuksia sisämarkkinoihin ja kansainväliseen kauppaan. Jäsenvaltioita kehoitetaan säätämään:

- sekä lahjuksen antaminen että ottaminen yksityisellä sektorilla rangaistavaksi ainakin silloin, kun tällainen menettely johtaa kilpailun vääristymiseen sopimusten tekemisen osalta;
- oikeushenkilöiden vastuusta lahjuksen antamisen osalta.

Muut välineet, jotka liittyvät lahjontaan yksityisellä sektorilla

Myös Euroopan neuvosto kehitti 1990-luvun lopulla lahjonnan eri muotoihin kohdistuvia toimenpiteitä ja välineitä, muun muassa lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen⁷. Yleissopimuksessa on myös artikloita, jotka koskevat lahjontaa yksityisellä sektorilla (lahjuksen antaminen – 7 artikla, lahjuksen ottaminen – 8 artikla). Kyseisissä artikloissa noudatetaan laaja-alaisempaa lähestymistapaa kuin yhteisessä toiminnassa ja puitepäätöksessä, sillä niissä ei määrätä kilpailun vääristymistä aiheuttavaan menettelyyn kohdistuvista rajoituksista Yleissopimuksessa määrätään myös oikeushenkilön vastuusta (18 artikla), jonka soveltamisala on kuitenkin suppeampi kuin puitepäätöksessä, sillä se ei kata lahjuksen ottamista. Sekä puitepäätöksessä että yleissopimuksessa termillä ”oikeushenkilö” tarkoitetaan yksikköä, jolla on oikeushenkilön asema sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan. On kuitenkin mahdollista, että kyseisen termin soveltamisala on laajempi puitepäätöksessä, sillä lahjuksen ottaminen ja antaminen katsotaan siinä nimenomaisesti rangaistavaksi teoksi myös silloin, kun on kyse voittoa tavoittelevien ja voittoa tavoittelemattomien yritysten liiketoiminnasta.

Kaikki jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen, mutta vain 19 jäsenvaltiota⁸ on myös ratifioinut sen. Tiettyt jäsenvaltiot ovat tehneet yhteen tai useampaan edellä mainittuun artiklaan liittyviä varauksia⁹, mikä on ratifiointiprosessin mukaan sallittua. Vaikka 18 artiklan mukainen oikeushenkilön vastuu sisällytettiin GRECO:n (Euroopan neuvoston perustama lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä) suorittamaan toiseen arviointikierrokseen (2003–2005), arviointia ei ulotettu 7 ja 8 artiklaan, jotka koskevat lahjontaa yksityisellä sektorilla. Tämä kertomus ei sen vuoksi sisällä viittauksia Euroopan neuvoston toteuttamiin arviointeihin.

⁴ EYVL C 316, 27.11.1995, s. 3.

⁵ EYVL C 195, 25.6.1997, s. 1.

⁶ Yhteinen toiminta 22 päivältä joulukuuta 1998, jonka neuvosto on hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella, lahjonnasta yksityisellä sektorilla (98/742/YOS), EYVL L 358, 31.12.1998, s. 2-4

⁷ Lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus (ETS nro 173, Strasbourg, 27.1.1999), <http://conventions.coe.int/Treaty>.

⁸ Poikkeuksia ovat Itävalta, Ranska, Saksa, Kreikka, Italia ja Espanja.

⁹ Belgia, Tšekki ja Puola – 7 ja 8 artikla; Yhdistynyt kuningaskunta – 7 artikla; Unkari – 8 artikla.

Myös Yhdistyneet kansakunnat on ottanut esille kysymyksen lahjonnasta yksityisellä sektorilla. YK:n yleiskokouksessa hyväksyttiin vuonna 2003 korruption vastainen yleissopimus (UNCAC), jonka 12 artiklassa sopimusvaltioiden ei edellytetä katsovan yksityisellä sektorilla esiintyvää lahjontaa rangaistavaksi teoksi. Sen päätarkoituksena on kannustaa sopimusvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä, joilla voidaan ehkäistä lahjontaa yksityisellä sektorilla, parantamaan tilinpäätös- ja tilintarkastusstandardeja, lisäämään avoimuutta sekä ottamaan käyttöön siviili- ja rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia vaatimusten laiminlyönnin varalta.

Tanskan aloite

Tanska teki heinäkuussa 2002 aloitteen puitepäättökseksi¹⁰, jonka hyväksymisen jälkeen yhteinen toiminta kumottaisiin.

Aloitteen lähtökohdat ovat aiempaa laajemmat, sillä siinä viitataan nimenomaisesti uhkaan, jonka lahjonta muodostaa oikeusvaltiolle, sen kilpailua vääristäviin vaikutuksiin sekä siihen, että se on myös esteenä terveelle talouskehitykselle (johdanto-osan 7 kappale). Aloitteen mukaan puitepäättöksen tavoitteena oli:

”...erityisesti varmistaa, että sekä lahjuksen antaminen että lahjuksen ottaminen yksityisellä sektorilla on rangaistavaa kaikissa jäsenvaltioissa, että myös oikeushenkilö voidaan saattaa vastuuseen näistä rikoksista ja että lahjonnasta määrättävä rangaistus on tehokas, oikeasuhteinen ja seurauksiltaan vakuuttava” (johdanto-osan 8 kappale).

Puitepäättöksen tekeminen

Pöytäkirjassa neuvoston istunnosta¹, jossa puitepäättös tehtiin, on merkintä, jonka mukaan kolme jäsenvaltiota (Saksa, Irlanti ja Italia) esitti pöytäkirjaan merkittyjä lausumia. Irlanti totesi, että ilmauksen ”velvollisuuden laiminlyönti” määritelmä (1 artikla), jossa viitataan ”epälojaaliin käyttäytymiseen”, ei kata ilmiantoja. Saksan mukaan ilmauksen ”liiketoiminnassa” (2 artiklan 1 kohta) olisi tulkittava tarkoittavan toimintaa, joka liittyy tavaroiden tai kaupallisten palveluiden ostamiseen. Saksa ja Italia katsoivat, että 2 artiklan 1 kohdan soveltamisala olisi rajattava sellaiseen menettelyyn, joka aiheuttaa tai voi aiheuttaa kilpailun vääristymistä tavaroiden tai kaupallisten palveluiden ostamisen yhteydessä (2 artiklan 3 kohta).

2. KERTOMUKSEN TARKOITUS JA ARVIOINTIMENETELMÄ

Neuvoston puitepäättökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Niillä ei sen vuoksi ole suoraa vaikutusta.

Koska komissiolla ei ole kolmannessa pilarissa toimivaltuuksia aloittaa rikkomusmenettelyä jäsenvaltiota vastaan, tämän kertomuksen tarkoituksena on pelkästään arvioida toteutettuja toimenpiteitä.

Kertomuksessa keskitytään tarkastelemaan 1–7 artiklaa (tarvittaessa viitataan lyhyesti myös 10 artiklaan). Lisäksi mainitaan lausumat, joita jäsenvaltiot ovat esittäneet 2 ja 7 artiklan

¹⁰ Tanskan kuningaskunnan aloite neuvoston puitepäättöksen tekemiseksi lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla (2002/C 184/04).

osalta. Kertomuksessa ei tarkastella 8, 9 eikä 11 artiklaa, sillä niissä ei edellytetä täytäntöönpanoa.

Komission tälle kertomukselle hyväksymät arviointikriteerit perustuvat yleisiin kriteereihin, jotka laadittiin vuonna 2001¹¹ puitepäätösten täytäntöönpanon arviointia varten (käytännön tehokkuus, selvyys ja oikeusvarmuus, täydellinen soveltaminen ja täytäntöönpanolle asetetun määräajan noudattaminen). Lisäksi yksittäisten artiklojen tarkastelussa käytetään tähän puitepäätökseen sovellettavia erityiskriteereitä, joita esitellään tarkemmin jäljempänä.

Puitepäätöksen 9 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioiden edellytetään toteuttavan puitepäätöksen säännösten noudattamisen edellyttämät toimenpiteet 22. päivään heinäkuuta 2005 mennessä. Kyseisen 9 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioiden edellytetään toimittavan neuvoston pääsihteeristölle ja komissiolle kirjallisina säännökset, jotka ne ovat antaneet puitepäätöksen mukaisten velvoitteidensa saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Kaksi jäsenvaltiota (Alankomaat ja Suomi) ovat noudattaneet näitä vaatimuksia ja toimittaneet kyseiset säännökset komissiolle määräaikaan mennessä. Määräajan päätyttyä saatiin vastaukset 21 jäsenvaltiolta, joista yksi, Tšekki, toimitti lainsäädäntöluonnoksensa (lukuun ottamatta 5 ja 6 artiklaa). Kreikka ja Espanja puolestaan ilmoittivat kyseisen lainsäädännön olevan valmisteltavana. Ne eivät kuitenkaan ole toimittaneet tähän mennessä mitään säännöksiä. Kyprokselta ja Maltalta ei ole saatu vastausta.

Monet jäsenvaltiot liittivät mukaan jonkinlaisen saatteen kiinnittääkseen huomiota lausumiin, joita ne halusivat esittää. Jotkin jäsenvaltiot puolestaan liittivät mukaan saatteen ja vastaavuustaulukon, jossa ne esittelivät lainsäädännössään käytettyä yleistä ja tapauskohtaista lähestymistapaa, sekä tarvittavat lainsäädäntöviitteet. Jäsenvaltioilla oli lisäksi velvollisuus toimittaa säännökset, jotka ne olivat antaneet puitepäätöksen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöään. Tanska ei toimittanut mitään säännöksiä, vaikka sen kommentit olivat muilta osin hyvin yksityiskohtaisia. Eräät jäsenvaltiot jättivät vastauksestaan pois joitakin säännöksiä. Jäsenvaltioiden vastauksia käsitellään yksityiskohtaisemmin kyseisten toimenpiteiden tarkastelun yhteydessä.

Kertomuksessa tarkastellaan siis 20 jäsenvaltion esittämiä huomautuksia täytäntöönpanosta ja täytäntöönpanoa varten antamia säännöksiä. Lisäksi esitetään joitakin kommentteja Tšekin toimittamasta lainsäädäntöluonnoksesta.

1 artikla – Määritelmät

Vain harvat jäsenvaltiot ottivat edes osittain kantaa tähän artiklaan. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat, etteivät ne pitäneet kyseisen artiklan kommentointia tarpeellisena. Komissio katsoo kuitenkin, että määritelmien soveltamisesta kansallisessa lainsäädännössä olisi erittäin hyödyllistä saada tietoa, jotta se voisi saada käsityksen siitä, kuinka niitä käsitellään kansallisessa lainsäädännössä. Ilman kyseisiä tietoja komissiolla ei ole mahdollisuutta saada varmuutta siitä, että puitepäätös on saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Esimerkiksi oikeushenkilön määritelmää koskevat tiedot ovat olennaisia 5 artiklan täytäntöönpanon arvioinnissa.

2 artikla – Lahjuksen antaminen ja ottaminen yksityisellä sektorilla

¹¹ KOM(2001) 771, 13.12.2001, kohta 1.2.2.

Tämä artikla on vuoden 2003 puitepäättöksen keskeinen artikla. Se sisältää lahjuksen antamiseen ja ottamiseen liittyvät määritelmät ja rikokset, mutta lisäksi rikosten vaikutusalue ulotetaan siinä sisämarkkinoiden ulkopuolelle, ellei jäsenvaltio nimenomaisesti ilmoita sen rajoittuvan sisämarkkinoihin.

Puitepäättöksen 2 artikla on osoittautunut ongelmalliseksi useimmissa 20 jäsenvaltiosta. Vain kaksi jäsenvaltiota (Belgia ja Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut sen kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöään. Myös Portugali ja Irlanti ovat panneet sen täytäntöön lukuun ottamatta yhtä, 2 artiklan 1 kohtaan sisältyvää vaatimusta. Vaikka voidaan todeta, että jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet jossain määrin lahjuksen antamisen ja ottamisen yksityisellä sektorilla, jäljellä on joitakin kysymyksiä, joihin ne eivät ole kyenneet vastaamaan riittävässä määrin. Kyse on vakavasta ongelmasta, sillä kyseiset puutteet helpottavat lainsäädännön kiertämistä. Jäsenvaltioita kehoitetaan poistamaan nämä puutteet pikaisesti.

Puitepäättöksen 2 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioiden edellytetään varmistavan, että **lahjuksen antaminen ja ottaminen yksityisellä sektorilla harjoitettavassa liiketoiminnassa katsotaan rangaistavaksi teoksi**. Jotta tämän vaatimuksen noudattamista olisi helpompi arvioida, jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tarkasteltiin 2 artiklan 1 kohdan a (lahjuksen antaminen) ja b alakohdassa (lahjuksen ottaminen) olevaan kuvaukseen sisältyvien seitsemän osatekijän perusteella. Koska useimpien jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei tehdä juurikaan eroa näiden kahden menettelyn välillä, seuraavissa kannanotoissa keskitytään vain lahjuksen antamiseen (2 artiklan 1 kohdan a alakohda).

– ”menettely, jolla luvataan, annetaan tai tarjotaan”

Tämän vaatimuksen täyttäneitä jäsenvaltioita oli 11. Seitsemän jäsenvaltiota (Alankomaat, Italia, Puola, Portugali, Slovakia Unkari ja Viro) jätti pois tarjoamisen, Luxemburg jätti pois antamisen ja Latvia lupaamisen.

– ”suoraan tai kolmannen välityksellä”

Kaikki 20 jäsenvaltiota säätävät suorasta lahjonnasta. Kahdeksan jäsenvaltiota jätti mainitsematta kolmannet (Alankomaat, Italia, Itävalta, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovenia ja Suomi) tai muutti rikoksen painopistettä säätämällä kolmannen vastuusta (Viro) sen sijaan, että pääpaino olisi henkilössä, joka käyttää kolmatta välittäjänä.

– ”missä tahansa ominaisuudessa [...] johtavalle tai [...] työskentelevälle henkilölle”

Tiettyt jäsenvaltiot eivät ottaneet huomioon kaikkia johtamiseen (Itävalta, Latvia, Ruotsi ja Saksa) tai työskentelemiseen (Italia, Latvia, Luxemburg ja Puola) liittyviä näkökohtia. Viro ei toimittanut tätä kohtaa koskevia tietoja.

– ”yksityistä yritystä”

Tämä seikka on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä 18 jäsenvaltiossa. Viro ei toimittanut tätä kohtaa koskevia tietoja ja Luxemburg puolestaan ei toimittanut käsitteen ”oikeushenkilö” määritelmää.

- ”millainen tahansa aiheeton etu”

Tämän vaatimuksen täyttäneitä jäsenvaltioita on 14. Viisi jäsenvaltiota (Alankomaat, Latvia, Saksa, Suomi ja Viro) jätti pois aineettomat edut. Irlanti ilmoitti valmistelewansa parhaillaan tätä kohtaa koskevaa lainsäädäntöä.

- ”henkilölle itselleen tai kolmannelle”

Ranska ja Viro eivät antaneet tätä kohtaa koskevia tietoja. Edun antaminen, lupaaminen tai tarjoaminen henkilölle itselleen tai kolmannelle kriminalisoidaan 16 jäsenvaltiossa. Alankomaat ja Italia eivät mainitse lainsäädännössään kolmansia.

- ”velvollisuutensa laiminlyöden suorittaisi tai jättäisi suorittamatta jonkin teon”

Tämän vaatimuksen täyttäneitä jäsenvaltioita on 13. Neljä jäsenvaltiota (Puola, Ruotsi, Slovenia ja Unkari) jättää pois suorittamatta jättämisen, ja Liettua ja Saksa jättävät pois velvollisuuden laiminlyömistä koskevan osan. Viro ei antanut tietoja tästä kohdasta.

Voittoa tavoittelemattomissa yrityksissä tapahtuvasta lahjonnasta (2 artiklan 2 kohta) annettiin usein liian vähän tietoja, joiden perusteella täytäntöönpanoa voitaisiin arvioida. Jos relevantteja tietoja annettiin jossakin toisessa kohdassa, esimerkiksi oikeushenkilöiden vastuuta koskevan 5 artiklan yhteydessä, niitä pyrittiin käyttämään mahdollisuuksien mukaan. Kymmenen jäsenvaltion (Italia, Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Puola, Ruotsi, Slovakia, Suomi ja Unkari) tilanteesta ei ole kuitenkaan edelleenkaan varmuutta.

Puitepäättöksen mukaan jäsenvaltio voi rajata lahjuksen antamiseen ja ottamiseen liittyvien rikosten soveltamisalan sellaiseen menettelyyn, johon liittyy kilpailun vääristymistä (2 artiklan 3 kohta). Kyseisen kohdan mukaan jäsenvaltion on kuitenkin ilmoitettava siitä. Puitepäättöksen 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, että ilmoitus on toimitettava neuvostolle puitepäättöksen teon yhteydessä, ja rajataan lisäksi ilmoituksen voimassaolo viiteen vuoteen alkaen 22. heinäkuuta 2005. Kyseisen artiklan 5 kohdassa neuvoston edellytetään tarkistavan ennen määräajan päättymistä, voidaanko tällainen ilmoitus tai tällaiset ilmoitukset uusia. Jos jäsenvaltiot olivat jättäneet ilmoituksen (2 artiklan 3 kohta) joko virallisesti neuvostoon tai kirjeitse täytäntöönpanoa koskevien tietojen toimittamisen yhteydessä, kyseiset ilmoitukset otettiin huomioon. Italia, Puola ja Saksa jättivät tällaiset ilmoitukset. Neuvosto päättää niiden mahdollisesta uusimisesta 22. heinäkuuta 2010 mennessä (2 artiklan 5 kohta). Myös Itävalta jätti ilmoituksen, jossa se vetosi 2 artiklan 3 kohdan mukaiseen poikkeusmääräykseen kaikkien niiden 2 artiklaan sisältyvien seikkojen osalta, joita se ei ollut saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöään. Komissio katsoo, että Itävallan lähestymistapa ylittää 2 artiklan 3 kohdan soveltamisalan. Sen vuoksi Itävaltaa kehoitetaan tarkistamaan kantaansa.

3 artikla – Yllytys ja avunanto

Tässä artiklassa tarkastellaan toissijaista osallistumista lahjontaan yllytyksen ja avunannon muodossa. Se ei kata antamisen tai ottamisen yrittämistä.

Artiklan täytäntöönpanoaste oli erittäin korkea: 18 jäsenvaltiota (Alankomaat, Belgia, Irlanti, Italia, Itävalta, Latvia, Liettua, Luxemburg, Portugali, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Unkari ja Viro) täytti 3 artiklan vaatimukset. Myös Yhdistynyt kuningaskunta (Skotlantia lukuun ottamatta) täytti kyseiset vaatimukset.

4 artikla – Rangaistukset ja muut seuraamukset

Tämän artiklan 1 kohdassa edellytetään, että rikoksista tuomitaan rangaistuksia, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Lisäksi 4 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on tuomittava lahjuksen antamisesta ja ottamisesta vankeusrangaistus, jonka enimmäispituus on vähintään yhdestä kolmeen vuoteen vankeutta. Artiklassa ei viitata muuntotyyppeihin seuraamuksiin, joita määrättäisiin vähäisemmistä lahjuksen antamis- tai ottamistapauksista. Kyseisen artiklan 3 kohta on innovatiivinen siltä osin kuin siinä edellytetään, että jäsenvaltiot säätävät omien perustuslaillisten sääntöjensä ja periaatteidensa mukaisesti tietyissä tilanteissa, että luonnollista henkilöä voidaan kieltää harjoittamasta kyseistä tai siihen verrattavaa liiketoimintaa samankaltaisessa asemassa tai tehtävässä.

On merkillepantavaa, että eräät jäsenvaltiot jättivät 4 artiklan 1 kohdan osalta toimittamissaan tiedoissa huomiotta 3 artiklassa säädetyt rangaistukset. Jos mahdollista, kyseiset tiedot lisättiin 3 artiklan osalta annettujen tietojen perusteella.

Jäsenvaltioista 11 (Alankomaat, Irlanti, Italia, Liettua, Luxemburg, Puola, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska ja Viro) on pannut 4 artiklan kaikilta osin täytäntöön.

On huomattava, että Itävallan säätämän vankeusrangaistuksen enimmäiskesto alittaa puitepäättöksen 4 artiklan 2 kohdassa säädetyin alarajan.

Useimmat jäsenvaltiot täyttivät 4 artiklan 3 kohdan vaatimukset.

5 artikla – Oikeushenkilöiden vastuu

Kysymys oikeushenkilöiden vastuusta aiheuttaa edelleen vaikeuksia tietyissä jäsenvaltioissa. Kolmessa jäsenvaltiossa (Italia, Itävalta ja Slovakia) tätä kysymystä koskeva lainsäädäntö on joko vielä viimeisteltävänä tai parlamentti on hylännyt kyseisen lakiesityksen (Slovakia), joten sekä 5 että 6 artikla ovat niissä vielä saattamatta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi Irlanti valmistelee parhaillaan 5 artiklan 2 kohtaa koskevaa erillistä lainsäädäntöä.

Vain viisi jäsenvaltiota (Alankomaat, Liettua, Luxemburg, Puola ja Slovenia) on saattanut 5 artiklan kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään. Kaiken kaikkiaan 13 jäsenvaltiota on sisällyttänyt 5 artiklan 1 kohdan lainsäädäntöönsä, kun taas 5 artiklan 2 kohdan (kuusi jäsenvaltiota) ja 3 kohdan (kymmenen jäsenvaltiota) täytäntöönpanoaste on matalampi. Tähän artiklaan liittyvää analyysia vaikeutti erityisesti se, että jäsenvaltiot eivät toimittaneet tarvittavia tietoja varsinkaan 5 artiklan 2 ja 3 kohdan osalta. Kuten edellä mainittiin, 5 artiklaa koskeva lainsäädäntö on vielä antamatta kolmessa jäsenvaltiossa, minkä vuoksi 5 artikla on syytä ottaa myöhemmissä kertomuksissa yksityiskohtaisen tarkastelun kohteeksi.

6 artikla – Oikeushenkilöihin kohdistuvat seuraamukset

Kuten 5 artiklan tarkastelussa mainittiin, kolme jäsenvaltiota (Italia, Itävalta ja Slovakia) ei ole antanut lainsäädäntöä, jolla ne olisivat saattaneet 5 ja 6 artiklan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Luxemburg on ilmoittanut, että se on valmistelemassa lainsäädäntöä, joka mahdollistaa sakkojen määräämisen oikeushenkilöille.

Koska sekä 5 että 6 artikla liittyvät oikeushenkilöihin, ongelmat ja puutteet jäsenvaltioiden lainsäädännössä tai tiedoissa, jotka ne ovat toimittaneet 5 artiklasta, vaikuttivat myös 6 artiklan täytäntöönpanoasteeseen. Viisi jäsenvaltiota (Alankomaat, Liettua, Puola, Slovenia

ja Tanska) on saattanut 6 artiklan kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään. Joiltakin jäsenvaltioilta vaaditaan lisätietoja niiden tilanteen arvioimiseksi.

Jäsenvaltioita (Belgia ja Suomi), jotka ovat ilmoittaneet rangaistuksen määrän vain euroa edeltäneen valuutassa, kehoitetaan toimittamaan euromääräiset summat arviointia varten.

7 artikla – Lainkäyttövalta

Vaikka komissio myöntää, että lainkäyttövaltaan liittyvät toimenpiteet muodostavat puitepäästösten vakiosäännöksen, se edellyttää jäsenvaltioiden toimittavan lainkäyttövaltaa koskevista artikloista vastaavantasoiset tiedot kuin sisältökysymyksiä käsittelevistä artikloista. Koska tätä artiklaa koskevissa jäsenvaltioiden vastauksissa oli suuria eroja, komissiolla on tässä vaiheessa vain vajavainen käsitys sen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltioita kehoitetaan toimittamaan hyvissä ajoin täydentäviä tietoja mahdollisten myöhempien kertomusten laadintaa varten.

Tietoihin liittyvien puutteiden takia 7 artiklan täytäntöönpanoaste on matala, sillä komissiolle toimitettujen tietojen perusteella vain kolmen jäsenvaltion (Saksa, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta) voidaan katsoa saattaneen sen osaksi kansallista lainsäädäntöään. Toinen tärkeä vaikuttava seikka oli se, että jäsenvaltiot eivät toimittaneet tietoja rikoksista, jotka on tehty *osittain* jäsenvaltion alueella (7 artiklan 1 kohdan a alakohta). On epäilemättä mahdollista, että jäsenvaltioiden lainsäädäntö perustuu olettamukseen, että viittaus lainkäyttövaltaan, joka ulottuu niiden alueella tehtäviin rikoksiin, kattaa myös rikokset, jotka on tehty osittain niiden alueella. Komissio ei kuitenkaan voi perustaa analyysiaan tähän olettamukseen, jos säädöstekstissä tai sen liitteenä olevissa kommentteissa ei ole erillistä viittausta tähän seikkaan. Oli lisäksi ilmeistä, että monet jäsenvaltiot eivät ole ottaneet lainsäädännössään huomioon 7 artiklan 1 kohdan c alakohtaa, jonka nojalla jäsenvaltio voi ulottaa lainkäyttövaltansa sellaisen oikeushenkilön hyväksi tehtyihin rikoksiin, jonka kotipaikka on kyseisen jäsenvaltion alueella. Jäsenvaltiot ovat joko ilmoittaneet, etteivät ne aio panna kyseistä säännöstä täytäntöön, tai eivät ole antaneet vastauksessaan mitään tietoja tästä kysymyksestä.

10 artikla – Alueellinen soveltaminen

Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 10 artiklan osalta Gibraltarin ”aikovan saattaa kyseisen toimenpiteen osaksi lainsäädäntöään mahdollisimman pian lainsäädäntöprosessiin tarvittavan ajan puitteissa”. Se ei kuitenkaan toistaiseksi ole toimittanut hyväksyttyä säädöstekstiä.

Valmisteilla oleva lainsäädäntö – Tšekki

Tšekki toimitti komissiolle saatekirjeen ja vertailutaulukon, joka sisältää asian kannalta merkitykselliset kohdat sen rikoslakiesityksestä. Tšekin mukaan sen lainsäädäntöesitys on puitepäästöksen säännösten mukainen 5 ja 6 artiklaa lukuun ottamatta. Se ei kuitenkaan ole toimittanut komissiolle tietoja kyseisen lainsäädäntöesityksen jatkokäsittelystä, ja koska näyttäisi siltä, että säädöstekstiin tehdään vielä muutoksia parlamentin lainsäädäntömenettelyissä, komissio esittää siitä vain yleisiä kommentteja tämän kertomuksen liitteessä.

3. PUITEPÄÄTÖSTÄ KOSKEVAT JATKOTOIMENPITEET

Komissio haluaa tässä yhteydessä kiinnittää huomiota kahteen kysymykseen, jotka on otettava käsiteltäviksi tulevina vuosina:

- Uudelleenmuotoilu

Kuten komissio totesi tiedonannossaan ”Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 13. syyskuuta 2005 antaman tuomion seurauksista (asia C-176/03, komissio vastaan Euroopan unionin neuvosto)”, (KOM(2005) 583 lopullinen, Bryssel 23.11.2005), neuvoston puitepäättös lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla on yksi niistä säädöksistä, joihin kyseinen yhteisöjen tuomioistuimen tuomio vaikuttaa. Tuomion mukaan neuvoston puitepäättöksen oikeusperustaa on tarkistettava. Neuvoston puitepäättökseen kohdistuvia vaikutuksia ja niihin sovellettavaa lähestymistapaa käsitellään jatkossa.

- 2 artiklan uudelleentarkastelu neuvostossa 2 artiklan 5 kohdan mukaisesti

Puitepäättöksen 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, että ilmoitukset, jotka jäsenvaltiot tekevät 2 artiklan 3 kohdan nojalla, ovat voimassa 21. heinäkuuta 2010 asti. Neuvosto tarkastelee 2 artiklan 5 kohdan nojalla 2 artiklaa uudelleen kyseiseen ajankohtaan mennessä ”harkitakseen, voidaanko 3 kohdan mukaisesti tehty ilmoitus uusaa”. Ilmoituksen tehneitä jäsenvaltioita on neljä (Italia, Itävalta, Puola ja Saksa).

4. PÄÄTELMÄT

On huomattava, että puitepäättökset¹² velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittaviksi muodon ja keinot. Puitepäättöksiin ei liity välitöntä oikeusvaikutusta. Koska komissiolla ei ole kolmannessa pilarissa toimivaltuuksia aloittaa rikkomusmenettelyä jäsenvaltiota vastaan, tämän kertomuksen tarkoituksena on pelkästään arvioida toimenpiteitä, jotka 23 jäsenvaltiota (todellisuudessa 20 edellä mainittujen syiden vuoksi) ovat toteuttaneet puitepäättöksen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Yhteenvetotaulukko täytäntöönpanotilanteesta 20 jäsenvaltiossa

P = puutteelliset tiedot, E = ei pantu täytäntöön, O = pantu osittain täytäntöön, K = pantu kokonaan täytäntöön

JÄSEN- VALTIO	1 artikla	2 artikla	3 artikla	4 artikla	5 artikla	6 artikla	7 art. 1 kohta
AT	P (OH) P (VL)	O	K	O	E	E	P
BE	K (OH) K (VL)	K	K	P	O	P	O

¹² Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohta.

DE	P (OH) P (VL)	O	K	K	O	O	K
DK	K (OH) P (VL)	O	K	K	O	K	K
EE	K (OH) K (VL)	O	K	K	O	O	P
FI	K (OH) P (VL)	O	K	K	O	O	P
FR	P (OH) K (VL)	O	P	O	O	P	P
HU	K (OH) P (VL)	O	K	O	P	O	O
IE	K (OH) K (VL)	O	K	K	O	O	O
IT	P (OH) P (VL)	O	K	K	E	E	O
LT	K (OH) K (VL)	O	K	K	K	K	P
LU	P (OH) P (VL)	O	K	K	K	O	O
LV	P (OH) P (VL)	O	K	O	O	O	O
NL	P (OH) K (VL)	O	K	K	K	K	O
PL	K (OH) K (VL)	O	K	K	K	K	O
PT	K (OH) K (VL)	O	K	O	O	O	O

SE	P (OH) P (VL)	O	K	K	O	O	O
SK	P (OH) P (VL)	O	K	O	E	E	O
SI	K (OH) P (VL)	O	K	O	K	K	O
UK	K (OH) P (VL)	K	K (Englanti, Wales ja P-Irlanti) P (Skotlanti)	O	O	O	K
Täytäntöön- panneita jäsenvaltioita yht.	10 (OH) 8 (VL)	2	18	11	5	5	3

OH = oikeushenkilö, VL = velvollisuuden laiminlyönti

Loppuhuomautukset

Komissio pitää huolestuttavana sitä, että tämän neuvoston puitepäätöksen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on jäsenvaltioiden keskuudessa edelleen vasta alussa. Komissio muistuttaa jäsenvaltioita siitä, että ne ovat ilmoittaneet pitävänsä tärkeänä yksityisellä sektorilla esiintyvän lahjonnan torjumista.¹³ Komissio toteaa lisäksi, että asian tärkeyttä painotetaan myös vuonna 1999 tehdyssä lahjontaa koskevassa Eurooppa-neuvoston rikosoikeudellisessa yleissopimuksessa ja vuonna 2003 hyväksytyssä korruption vastaisessa YK:n yleissopimuksessa. Vankan, kattavan lainsäädännön antaminen kansallisella tasolla tarjoaa perustan yksityisen sektorin suojaamiselle tältä taloudelliselta uhalta.

Komissio kehottaa kaikkia jäsenvaltioita tarkastelemaan tätä kertomusta ja toimittamaan komissiolle ja neuvoston pääsihteeristölle kaikki relevantit lisätiedot puitepäätöksen 9 artiklan mukaisten velvoitteidensa täyttämiseksi kaikilta osin. Lisäksi komissio kannustaa jäsenvaltioita, jotka ovat ilmoittaneet valmistelewansa kyseistä lainsäädäntöä, hyväksymään kansalliset toimenpiteet mahdollisimman pian ja toimittamaan säädöstekstit neuvoston pääsihteeristölle ja komissiolle analysoitavaksi. Tämä koskee erityisesti Espanjaa ja Kreikkaa, jotka ilmoittivat vuonna 2005 valmistelewansa lainsäädäntöesitystä mutta jotka eivät ole toimittaneet asiasta sen jälkeen lisätietoja. Komissio toteaa lopuksi, että kaksi jäsenvaltiota (Kypros ja Malta) ei tähän mennessä ole toimittanut tietoja, mikä on ristiriidassa 9 artiklan kanssa, ja vaatii niitä toimittamaan välittömästi yksityiskohtaiset tiedot tämän puitepäätöksen saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Liitteenä olevassa valmisteluasiakirjassa analysoidaan perusteellisemmin jäsenvaltioiden kansallisia toimenpiteitä, joiden perusteella komissio on laatinut analyysinsä.

¹³ Puitepäätöksen johdanto-osan 9 kappale.