



TALOUSPOLITIIKAN EU-OHJAUSJAKSO – TIETOKOOSTE

KORRUPTION TORJUNTA

1. JOHDANTO

Korruptio haittaa talouskasvua. Se vähentää julkisten resurssien käytön tehokkuutta, kun varoja siirretään vilpillisesti pois taloudellisesti tuottavasta toiminnasta. Erityisesti kun julkiset resurssit ovat rajallisia, korruptio heikentää myös talousarvioiden kestävyyttä ja vähentää investointeihin käytettyjä julkisia varoja. Jos talousarvio on alijäämäinen, korruptiosta aiheutuvan velan hoitokulut vaikuttavat lisäksi julkisiin varoihin pitkällä aikavälillä.

Pelkästään korruption on arvioitu maksavan EU:n taloudelle 120 miljardia euroa vuodessa eli lähes EU:n vuotuisen talousarvion verran.¹ Koska korruptio ja osallistavan kasvun vähäisyys ruokkivat usein toisiaan, korruption torjunta on keskeisen tärkeää, jos rakenteellisten uudistusten halutaan olevan kestäviä. EU:n kansalaiset ja yritykset odottavat EU:n ja jäsenvaltioiden suojelevan taloutta järjestäytyneeltä rikollisuudelta, talous- ja veropetoksilta, rahanpesulta ja korruptiolta.

¹ Korruptio taloudellisia kokonaiskustannuksia ei ole helppo laskea. Mainittu luku perustuu asiantuntevien laitosten ja elinten arvioihin. Näitä ovat kansainvälinen kauppakamari, Transparency International, YK:n Global Compact -ohjelma, Maailman talousfoorumi ja Clean Business is Good Business, 2009. Korruption määrän arvioidaan olevan 5 % suhteessa BKT:hen koko maailman tasolla.

Korruptio luo liiketoimintaympäristössä epävarmuutta, hidastaa menettelyjä ja aiheuttaa mahdollisesti myös lisäkuluja. Sen vuoksi tiettyä toimipaikkaa voidaan pitää liiketoiminnan kannalta epäedullisena, minkä vuoksi yksityiset investoinnit vähenevät ja kilpailukyky heikkenee, eikä talouden potentiaalia pystytä hyödyntämään. Korruptio myös vähentää veronmaksajien halukkuutta maksaa veroja. Tällä kaikella on kerrannaisvaikutuksia julkiseen talouteen, kun verotulot vähenevät ja julkisen sektorin investointikyky heikkenee entisestään.

Korruptiokäytännöistä johtuva resurssien väheneminen voi olla haitallista sosiaalisen suojelun ja julkisten palvelujen kannalta, sillä se supistaa käytävissä olevia määrärahoja ja heikentää tasapuolisia mahdollisuuksia käyttää julkisia palveluja.² Ajan myötä korruptio ruokkii ja syventää sosiaalista eriarvoisuutta sekä murentaa luottamusta valtioon, instituutioihin ja hallituksiin. Äärimmäisissä tapauksissa korruptio voi olla uhka demokratialle itselleen.

Korruption todellista yhteiskunnallista hintaa ei voida mitata yksinomaan maksettujen lahjusten tai julkisten varojen laittoman käytön määränä. Se myös supistaa tuotantoa, mikä johtuu resurssien väärästä kohdentamisesta, kannustimien vääristymisestä ja muusta tehottomuudesta. Korruptio voi myös

² Gupta et al. (2002), Olken (2006).

aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia
tulonjakoon ja piittaamatonta
suhtautumista ympäristönsuojeluun.
Kaikkein eniten korruptio heikentää
luottamusta laillisiin instituutioihin ja
vähentää niiden kykyä tarjota riittäviä
julkisia palveluja ja suotuisia olosuhteita
yksityisen sektorin kehittämiseksi.
Äärimmäisissä tapauksissa se voi johtaa
valtion oikeutuksen heikkenemiseen ja
poliittiseen ja taloudelliseen
epävakauteen. Tästä aiheutuvan
epävarmuuden vuoksi yksityiset
yritykset eivät halua sitoutua pitkän
aikavälin kehittämisstrategiaan, ja
kestävä kehitys on entistään vaikeampi
saavuttaa.

*Lähde: OECD:n vuonna 2013 julkaisema
keskusteluasiakirja korruptiosta ja
talouskasvusta*

Sen sijaan julkisen sektorin läpinäkyvyys
ja rehellisyys vähentää korruption
mahdollisuuksia. Tämä lisää
kilpailukykyä, tehostaa veronkantoa ja
vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta.
Kilpailu tavara- ja palvelumarkkinoilla
paranee, kun kaupan ja investointien
esteet poistuvat.

Korruptio määritellään usein vallan
väärinkäytöksi, jolla pyritään
saavuttamaan yksityistä hyötyä. Tämä
koskee myös yksityistä sektoria³.
Yleensä korruption ymmärretään
kuitenkin tarkoittavan aseman
väärinkäyttöä julkisessa virassa tai
yhteyksiä julkishallintoon aiheettoman
edun saamiseksi itselle tai kolmannelle
osapuolelle. Raskaaseen korruptioon
kuuluu vaihdantaa kansallisen ja
paikallisen hallinnon ylempien tasojen,
puolueiden johtohahmojen, vaaleilla
valittujen poliittisten päättäjien ja
yksityissektorin etua ajavien tahojen
välillä. Kevyessä korruptiossa on kyse
vaihdannasta yksittäisten kansalaisten ja
julkishallinnon alempien tasojen välillä.

Tehokkaiden kansallisten uudistusten
välttämätön edellytys pitkällä aikavälillä
on aito poliittinen tahto. Tämä tarkoittaa

³ Ks. neuvoston puitepäätös 2003/568/YOS,
tehty 22 päivänä heinäkuuta 2003, lahjonnan
torjumisesta yksityisellä sektorilla.

tietoisuutta korruptiokysymyksistä
poliittisella tasolla, resurssien
priorisointia korruptiontorjuntatoimiin,
selkeiden ja konkreettisten tavoitteiden
asettamista ja yleisen poliittisen
vastuullisuuden ilmapiirin luomista.
Korruption, eturistiriitojen ja suosimisen
torjuntaan tähtäävien toimenpiteiden on
oltava osa perusteellista julkisten elinten
ja koko yhteiskunnan rakenteellista ja
kulttuurista muutosta, eikä se saa
muodostua pelkästään lainsäädännön
hyväksymisestä ja sen muodollisen
noudattamisen valvomisesta. Vaikka
korruptiontorjuntalainsäädännön
antaminen on välttämätöntä, suurin
haaste on sen täytäntöönpano.
Korruptiolla voi olla vaikutusta sekä
kansalliseen että EU-tason politiikkaan ja
varainkäyttöön. Tämä heijastuu
Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä
sopimuksessa (SEUT-sopimus), jossa
lahjonta todetaan sellaiseksi rikokseksi,
jonka suhteen EU:n voi olla tarpeen
toimia yhteisin perustein.⁴

Komissio on tuonut korruptiota esiin
talouspolitiikan EU-ohjausjaksoon
kuuluvissa kertomuksissa ja
suosituksissa ja tukenut uudistustoimia
jäsenvaltioissa julkaisemalla EU:n
korruptiontorjuntakertomuksen⁵ ja
järjestämällä eri puolilla EU:ta
seminaareja⁶, joissa asiantuntijat
vaihtavat kokemuksia aiheeseen
liittyvistä kysymyksistä. Alan toimijat
saavat apua lahjomattomuuden
edistämiseen julkishallinnon laatua
koskevasta työkalupakista⁷, jossa
esitellään miltei 170 tapaustutkimusta.

[Erillisissä tietokoosteissa](#) käsitellään
myös useita korruption kannalta

⁴ SEUT-sopimuksen 83 artikla
[http://eur-lex.europa.eu/legal-
content/FI/TXT/?uri=CELEX:12008E083](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:12008E083).

⁵ EU:n korruptiontorjuntakertomus,
<http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>.

⁶ Korruption torjunnan kokemusten
vaihtamista käsittelevät seminaarit
[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-
do/policies/organized-crime-and-human-
trafficking/corruption/experience-sharing-
programme_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en).

⁷ Julkishallinnon laadun työkalupakki
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

merkityksellisiä kysymyksiä, esimerkiksi julkishallintoa ja toimivia oikeusjärjestelmiä.

Tämä tietokooste on jäsenneily siten, että jaksossa 2 tarkastellaan korruption torjunnan nykytilannetta ja suurimpia haasteita EU:n jäsenvaltioissa. Jaksossa 3 käsitellään useita keinoja näiden haasteiden ratkaisemiseksi, ja jakso 4 sisältää eräitä esimerkkejä hyvistä käytännöistä jäsenvaltioissa.

2. KESKEISET HAASTEET

Korruptio on monimutkainen ilmiö, jolla on taloudellisia, yhteiskunnallisia, poliittisia ja kulttuurisia ulottuvuuksia. Jotta korruption torjunta olisi tehokasta, sen olisi perustuttava näyttöön korruption yleisyydestä ja muodoista tietyssä maassa, sen mahdollistavista olosuhteista sekä institutionaalista ja muista kannustimista, joita voidaan käyttää sen torjumiseksi. Korruption torjuntaa ei voida tiivistää vakiomuotoiseksi, kaikille soveltuvaksi toimenpidekokonaisuudeksi. Jotta toimissa voidaan onnistua, käytössä on oltava keinoja, joilla korruptiota voidaan estää, havaita ja tukahduttaa ja siitä voidaan määrätä seuraamuksia.

2.1. Korruption mittaaminen

Jotta korruption torjumiseksi voitaisiin laatia strategia, on hyvin tärkeää tuntea korruption määrä ja muodot kussakin maassa sekä yksilöidä alat, joilla korruption riski on suuri, ja tekijät, joista se johtuu. Luotettavien tietojen kerääminen korruption määrästä on erityisen haastavaa, sillä korruptio pääsee kukoistamaan juuri silloin, kun se jää piiloon. Vertailukelpoisia virallisia tilastoja korruption rikoksista eri maissa on vähän. Komissio kokosi vuonna 2015 yhteen tilastoja EU:n tasolla.⁸ Tässä yhteydessä tuli esiin useita eroja

⁸ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf.

jäsenvaltioiden välillä sen suhteen, miten rikokset määritellään, mitä indikaattoreita käytetään ja millä menetelmällä tietoja tallennetaan.

Korruption mittaaminen on monimutkainen tehtävä. Korruptio poikkeaa useimmista taloudellista hyvinvointia ja vaurautta osoittavista tekijöistä, joita voidaan mitata objektiivisin taloustieteellisin indikaattorein. Tilannetta voi olla mahdollista arvioida, mutta ongelman koko laajuutta ei yleensä ole mahdollista ilmaista määrällisesti.

Määrälliset arvioinnin perustuvat tämän vuoksi korruptiokokemusten otantatutkimuksiin ja tutkimuksiin perustuviin asiantuntija-arvioihin. Näitä asiantuntija-arvioita on perinteisesti käytetty analysoitaessa korruption riskiin vaikuttavia systeemiä piirteitä tai eri tilanteissa käytettäviä suojakeinoja tällaisten riskien varalta. Kyselytutkimukset korruptiota koskevista käsityksistä muodostavat tärkeän kuvan ongelman pysyvyydestä. Se, että yritykset tai kansalaiset pitävät korruptiota laajana ongelmana, voi jo sinällään estää investointeja ja lisätä näin korruption vaikutuksia talouteen.⁹

Vuonna 2015 julkaistun Flash-eurobarometrin *Yritysten suhtautuminen korruption EU:ssa*¹⁰ mukaan

- 40 % EU:n yrityksistä pitää korruptiota ongelmana toiminnalleen

⁹ Hiljattain tehdyt tutkimukset osoittavat, että käsitykset ja todelliset kokemukset korruptiosta vastaavat toisiaan. Charon, Nicholas (2015): [Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](#). European Political Science Review. Osa 8, numero 1; helmikuu 2016, s. 147–171.

¹⁰ Vuonna 2015 julkaistu Flash-eurobarometri yritysten suhtautumisesta korruption EU:ssa http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG.

- 71 % yrityksistä katsoo, että korruptio on niiden omassa maassa yleistä
- 44 % vastaajista katsoo, että liiketoiminnassa voi menestyä ainoastaan, jos on poliittisia suhteita
- 34 % julkisiin tarjouskilpailuihin ja julkisiin hankintamenettelyihin kolmen viime vuoden aikana osallistuneista yrityksistä katsoo, että

Kun tilannetta verrataan vuoteen 2013, käsitykset korruption määrästä EU:ssa ovat parantuneet hieman (esim. korruptiota pitää yleisenä nyt 71 prosenttia vastaajista, kun vuonna 2013 vastaava luku oli 75 prosenttia). Jäsenvaltiokohtaiset tulokset vaihtelevat merkittävästi. Yleinen suuntaus on, että eteläisen ja itäisen Euroopan maiden yritykset kokevat ja havaitsevat omassa maassaan korruptiota enemmän kuin pohjoisen ja läntisen Euroopan maiden yritysten omassa maassaan.

Tulokset korreloivat muiden yleisten yhdistelmäindeksien osoittaman tilanteen kanssa.

ne eivät olleet saaneet sopimusta korruption vuoksi

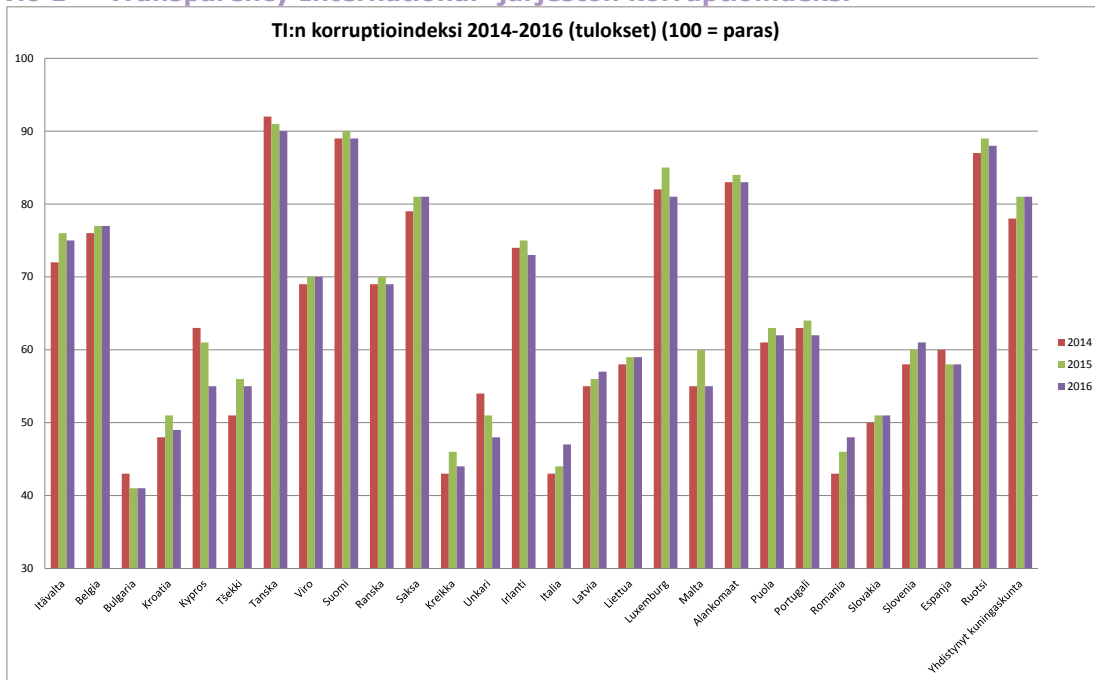
- 68 % yrityksistä katsoo, että suosiminen ja korruptio haittaavat yritysten kilpailua niiden omassa maassa
- 4 % yrityksistä kertoo, että niiltä on pyydetty tai odotettu lahjusta joidenkin julkisten palvelujen tai lupien saamiseksi viimeisen vuoden aikana.

Tällainen maailmanlaajuinen indeksi on Transparency International -järjestön korruptioindeksi¹¹, joka lasketaan 12 datalähteen perusteella. Siihen toimittaa tietoja 11 elintä, jotka ovat seuranneet korruptiota koskevia käsityksiä kahden edeltävän vuoden ajan. Toinen usein käytetty indeksi on Maailmanpankin tuottama korruption torjuntaa koskeva globaalihallinnan indikaattori. Nämä indikaattorit perustuvat satoihin hallintoa koskevia käsityksiä kuvaaviin muuttujiin, joita saadaan 31 tietolähteestä.¹² Näiden kahden selvityksen tulokset esitetään seuraavassa EU:n jäsenvaltioiden osalta.

¹¹ Korruptioindeksi <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

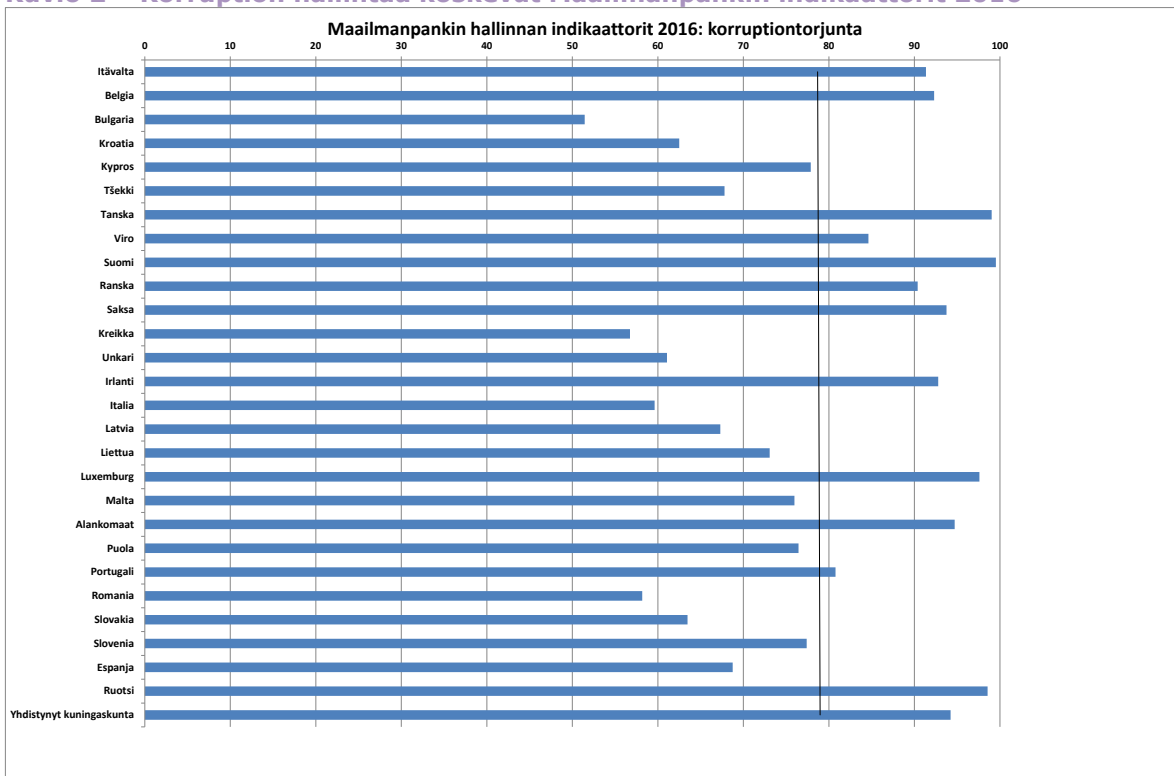
¹² Globaalihallinnan indikaattorit <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>.

Kuvio 1 – Transparency International -järjestön korruptioindeksi



Lähde: Transparency International¹³

Kuvio 2 – Korruption hallintaa koskevat Maailmanpankin indikaattorit 2016



Lähde: Maailmanpankin tuottama globaalihallinnan indikaattori: korruption torjunta¹⁴

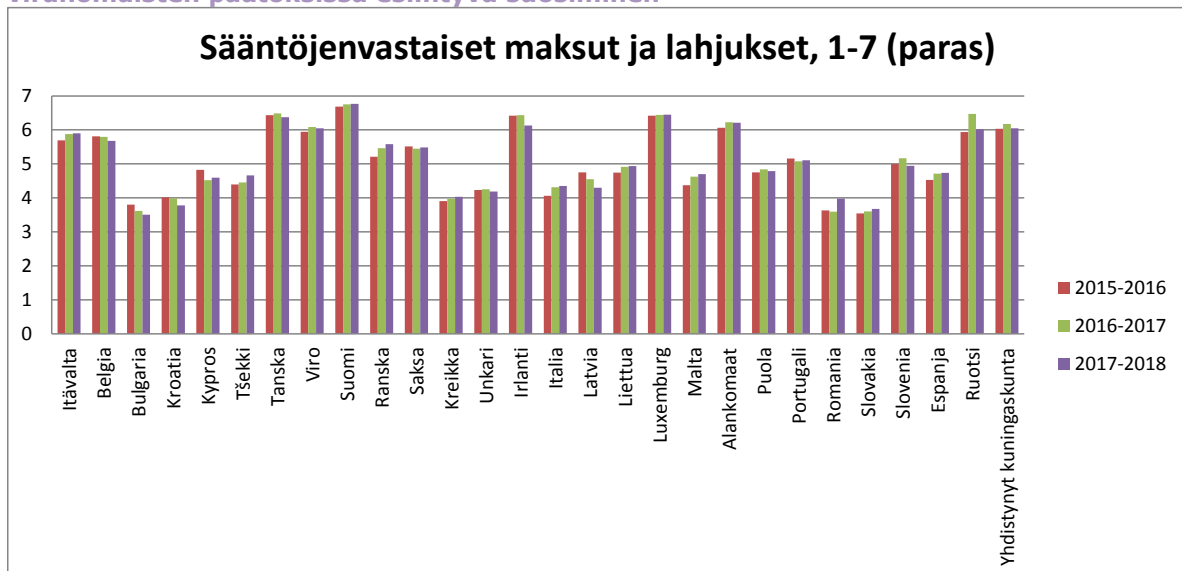
¹³ Korruptioindeksi <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

¹⁴ Globaalihallinnan indikaattorit <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

Kolmas usein käytetty tutkimus on kilpailukykyraportti¹⁵. Sen laatii vuosittain Maailman talousfoorumi, ja sen tarkoituksena on määritellä maailman eri talouksien tuottavuuden taso. Raporttiin sisältyy useita indikaattoreita, joilla tarkastellaan korruption riskin kannalta olennaisia instituutioita. Indeksiluvut perustuvat johtotason mielipidekyselyyn, jota on painotettu otoksen koon huomioon ottamiseksi ja joka sisältää vastaukset kahdelta viime vuodelta.¹⁶

Kuvioissa 3, 4 ja 5 esitetään tuoreet tulokset EU:n jäsenvaltioiden osalta. Korkeammat arvot osoittavat suhteessa parempaa tilannetta kuin matalat arvot.

Kuvio 3 – Sääntöjenvastaiset maksut ja lahjukset, julkisten varojen laitton käyttö ja viranomaisten päätöksissä esiintyvä suosiminen



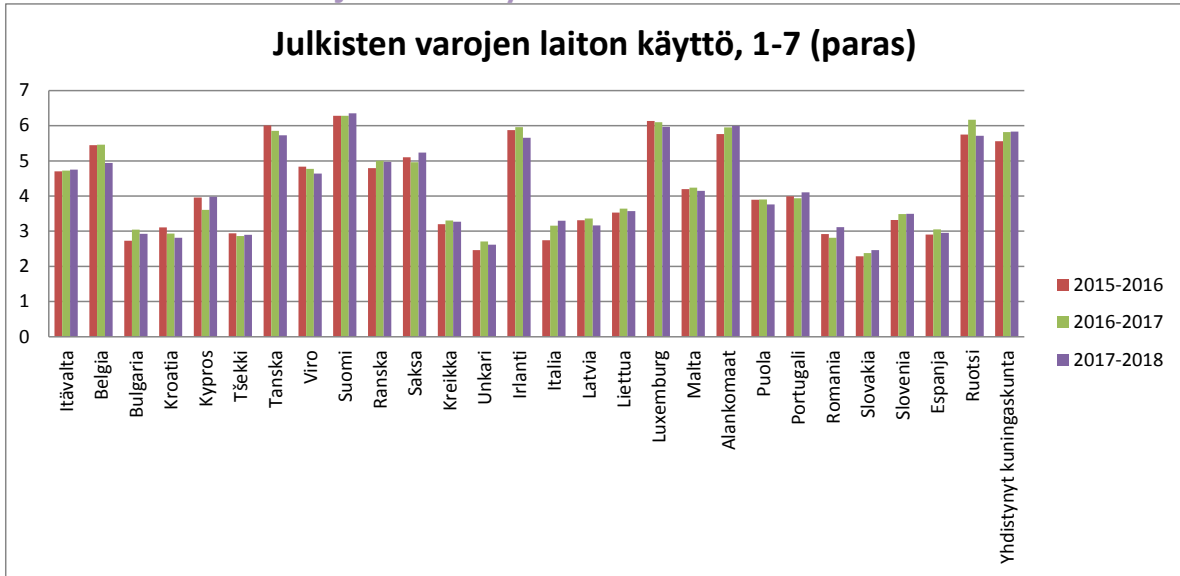
Lähde: Maailman talousfoorumi, kilpailukykyraportti

¹⁵ Kilpailukykyraportti 2016–2017

<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>.

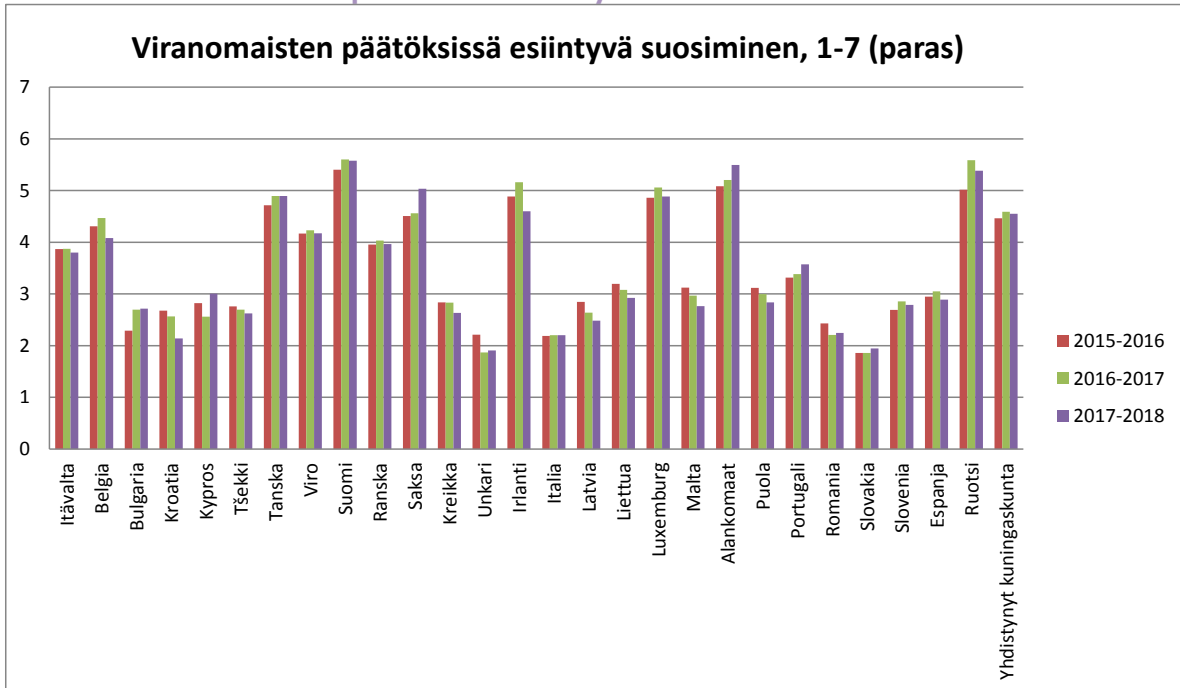
¹⁶ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

Kuvio 4 – Julkisten varojen laitton käyttö



Lähde: Maailman talusfoorumi, kilpailukykyraportti

Kuvio 5 – Viranomaisten päätöksissä esiintyvä suosiminen



Lähde: Maailman talusfoorumi, kilpailukykyraportti

2.2. Ennaltaehkäisy: korruption mahdollisuuksien vähentäminen

Ennaltaehkäisy on keskeinen osa korruption torjuntaa. Monet jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön erityisiä sääntöjä ja instituutioita, joilla ehkäistään korruptiota ja parannetaan julkisen sektorin lahjomattomuutta.¹⁷

Keskeinen haaste ehkäisevien toimenpiteiden toimivuuden kannalta on varmistaa, että toimenpiteet perustuvat tarkkaan riski- ja haavoittuvuuskartoitukseen. Ehkäisevät toimenpiteet on kohdennettava ongelmiin, joita pyritään korjaamaan, ja niitä on toteutettava siellä, missä tarve on todellinen. Muutoin on vaarana, että niistä tulee pelkkää byrokratiaa. Monimutkaisinkin ehkäisevä strategia on ilman asianmukaista toteuttamista ja seurantaan pelkästään muodollisuus, ja sen vaikutus korruption esiintymiseen on vähäinen.

Toinen haaste liittyy hajanaisuuteen. Ehkäisevät toimenpiteet jäävät usein ilman näkyviä tuloksia, jos niitä ei toteuteta osana kattavaa lähestymistapaa. Esimerkiksi tiedottamisella on vain vähän vaikutusta, jos korruption liittyviä ongelmia työssään kohtaava henkilöstö ei saa jatkuvaa ohjausta ja tukea tai jos koulutukseen ei liity julkishallinnon uudistuksia. Esimerkiksi rekrytoinnin olisi perustuttava pätevyyteen ja henkilöstöä olisi kierrätettävä erityistä luotettavuutta edellyttävissä tehtävissä.

Myös omistajuus ja vastuuvollisuus ovat tärkeitä. Ehkäisevät toimenpiteet eivät välttämättä tuota haluttuja vaikutuksia, jos niitä ei johdeta selkeästi ylhäältä eikä sääntöjä valvota käytännössä. Tehokas ehkäisevä strategia alkaa korruptiotapausten tarkeista ja oikeasuhteisista seurantatoimista, ja siihen on tarvittaessa sisällyttävä myös kurinpitomenettelyt. Viestinnässä ja mediassa korruptiota on syytä käsitellä tilanteen edellyttämällä herkkyydellä.

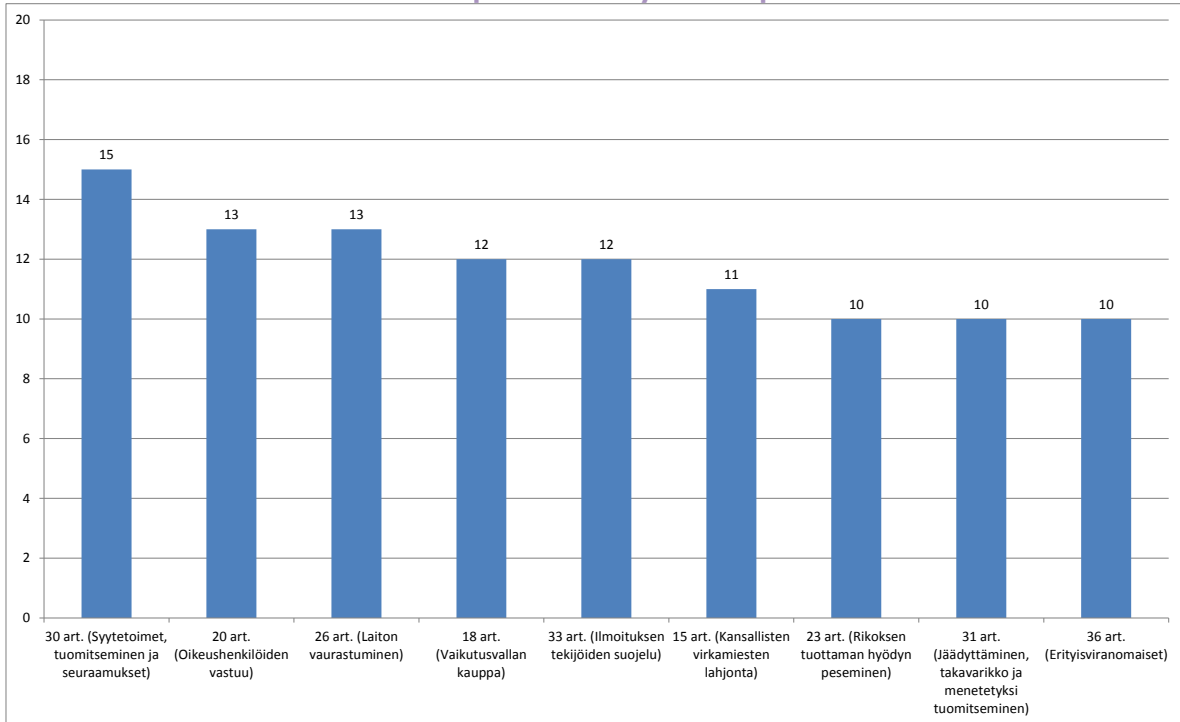
2.3. Tehokkaat rikosoikeudelliset toimet korruptiota vastaan

Euroopan neuvosto, Yhdistyneet kansakunnat ja EU ovat vahvistaneet kansainväliset normit korruption kriminalisoimiseksi. Monet jäsenvaltiot ovat uudistaneet lainsäädäntöään merkittävästi näiden normien mukaisesti. Ne ovat tehostaneet menettelyjään ja lujittaneet korruptiontorjuntasääntönsä esimerkiksi määrittelemällä rikokset paremmin, määräämällä joissakin tapauksissa tiukempia seuraamuksia ja antamalla nopeutettua menettelyä koskevia sääntöksiä.

Vaikka työtä on tehty, tietyissä jäsenvaltioissa on edelleen haasteita. Ensimmäinen tarkastelu YK:n korruptiosopimuksen täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa osoittaa, että näitä haasteita on useita.

¹⁷ Kaikissa jäsenvaltioissa puitteet eivät ole yhtä kehittyneet, mutta niissä korruption riski on pienempi vakiintuneiden ehkäisevien toimenpiteiden, käytäntöjen ja perinteiden ansiosta.

Kuvio 6 – Tavallisimmat UNCAC-sopimuksen täytäntöönpanon haasteet EU:ssa

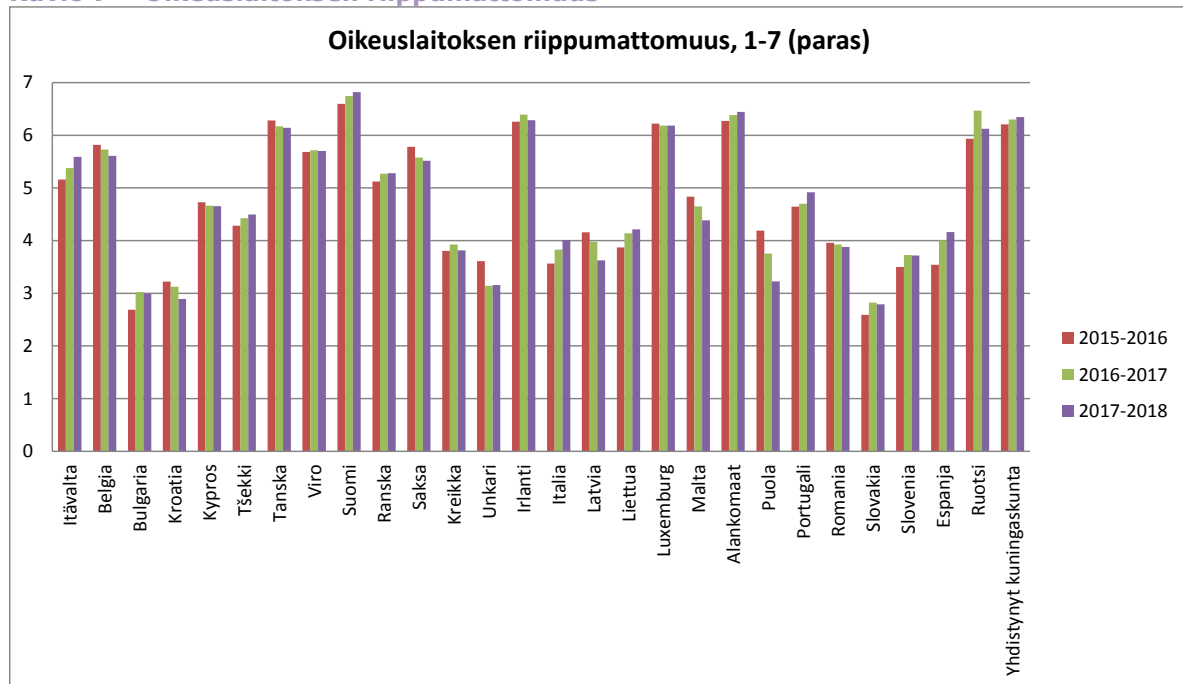


Lähde: YK:n huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava järjestö

On tärkeää, että säännökset ovat olemassa, mutta keskeistä on myös, että niiden täytäntöönpanon valvonnasta vastaavat instituutit tekevät työtä tehokkaasti ja puolueettomasti. Tuomioistuinten, syyttäjälaitoksen ja lainvalvontaviranomaisten on oltava riippumattomia, ja niillä on oltava tarvittava rahoitus, henkilöstö, tekniset valmiudet ja ammattitaito.

Joissakin jäsenvaltiossa on myös edelleen ongelmallista saada tasapainoon viran- ja toimenhaltijoiden ja luottamushenkilöiden erioikeudet ja vapaudet ja sen varmistaminen, etteivät ne estä korruptioväitteiden tuloksellisia tutkinta- ja syytetoimia.

Kuvio 7 – Oikeuslaitoksen riippumattomuus



Lähde: Maailman talousfoorumi, maailmanlaajuista kilpailukykyä mittaava indeksi

Oikeusjärjestelmän kyky määrätä varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia on keskeinen tekijä korruption torjunnassa, ja se myös osoittaa, että korruptioon sovelletaan nollatoleranssia.

2.4. Julkiset hankinnat ja terveydenhuolto

Tässä jaksossa tarkastellaan lähemmin haasteita, jotka liittyvät kahteen alaan: julkisiin hankintoihin ja terveydenhuoltoon. Muita hyvin riskialttiita talouden aloja ovat esimerkiksi rakennusala ja kaivannaisteollisuus.

Paikallishallinnossa suurin korruptionriski liittyy kaupunkisuunnitteluun ja lupiin, jätehuoltoon ja kaavoituspäätöksiin.

Julkiset hankinnat ovat tärkeä osa kansantaloutta (ks. [erilliset tietokoosteet](#)). Komissio arvioi, että niiden tarjouskilpailujen kokonaisarvo, jotka ylittävät julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä¹⁸ vahvistetut kynnysarvot, oli noin 14 prosenttia suhteessa EU:n BKT:hen vuonna 2016¹⁹.

Julkiset hankinnat ovat hyvin alttiita korruptiolle niihin liittyvien rahavirtojen sekä julkisen ja yksityisen sektorin tiiviin vuorovaikutuksen vuoksi.

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta.

¹⁹ Julkisten hankintojen indikaattorit

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3.

OECD on todennut, että heikko julkisten hankintojen hallinta estää kilpailua markkinoilla ja nostaa hintaa, jonka viranomaisen tavaroista ja palveluista maksaa. Tämä vaikuttaa suoraan julkisiin menoihin ja veronmaksajien rahoihin.²⁰

Vuonna 2013 kahdeksassa jäsenvaltiossa toteutettiin tutkimus, jonka mukaan vuonna 2010 julkisiin hankintoihin liittyvän korruption välittömät kustannukset viidellä toimialalla vaihtelivat yhteensä 1,4 miljardista 2,2 miljardiin euroon.

Hiljattain toteutetussa tutkimuksessa julkisiin hankintoihin liittyvän korruption vuosikustannuksiksi EU:n jäsenvaltioissa arvioitiin 5,33 miljardia euroa.²¹

EU:n korruptiontorjuntakertomuksen (2014) mukaan julkiset hankinnat vaikuttavat olevan eniten korruptiolle alttiina esimerkiksi rakennus-, energia-, liikenne- ja puolustusalailla sekä terveydenhuollossa. Jäsenvaltioissa nostettujen julkisia hankintoja koskevien korruptiosyytteiden mukaan eniten ongelmia syntyy tarjouskilpailua edeltävässä vaiheessa.

Yleisimpiä käytäntöjä ovat

- teknisten eritelmien räätälöinti tiettyjen tarjoajien suosimiseksi,
- tarjoilukilpailujen pilkkominen pienempiin osiin kilpailumenettelyjen välttämiseksi,
- eturistiriidat, jotka eivät koske ainoastaan hankintavirkamiehiä vaan myös korkeamman tason hankintaviranomaisia,
- nopeutettujen menettelyjen aiheeton käyttö ja poikkeukset tarjousten julkaisemisesta.

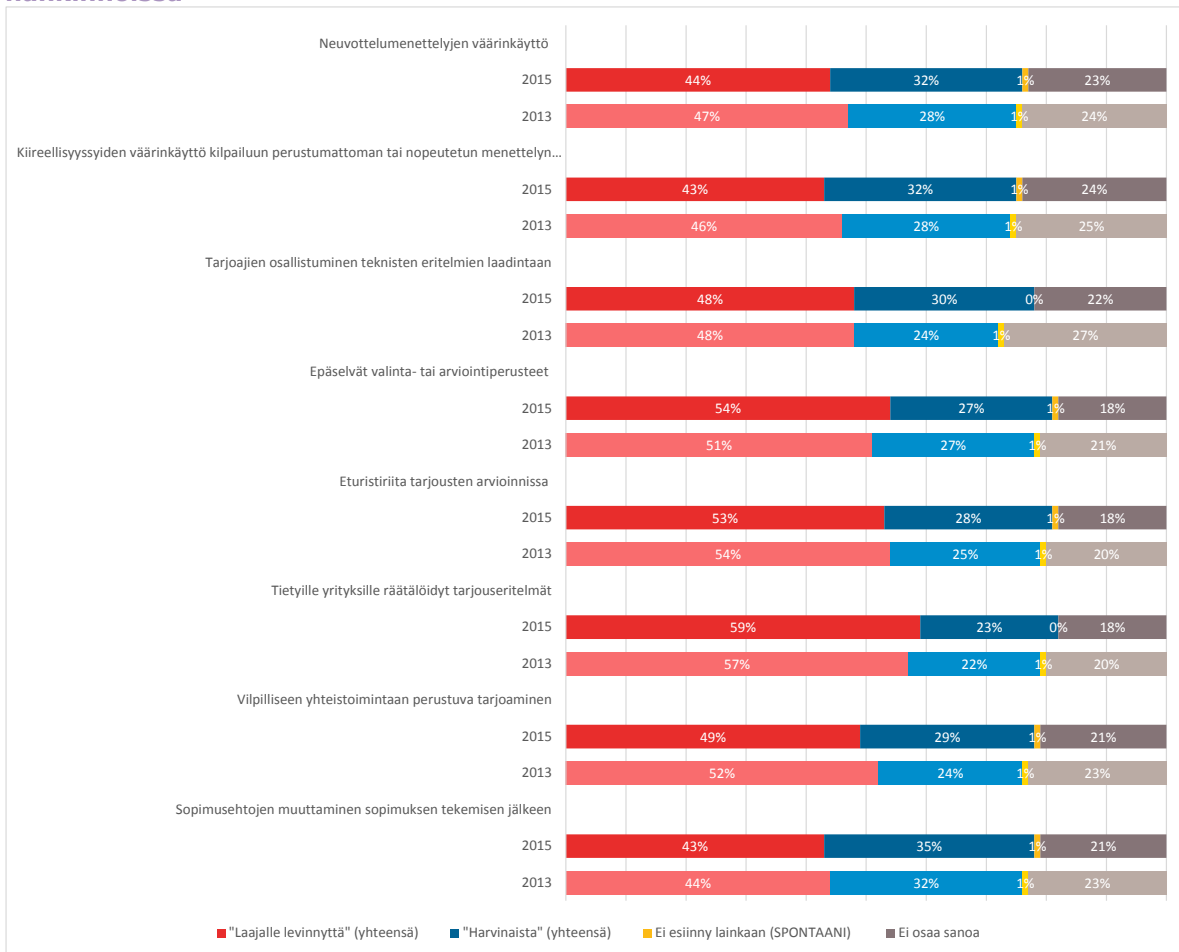
Kuitenkin myös heikko valvonta ja seuranta sopimuksen tekemisen jälkeisessä vaiheessa on ongelmallista, sillä se mahdollistaa esimerkiksi julkisiin sopimuksiin tehtävien muutosten riittämättömän perustelun, tuotosten laadun tahallisen muuttamisen ja lahjukset.

Vuonna 2015 toteutetussa yrityksiä tarkastelevassa Eurobarometri-selvityksessä vahvistettiin, että useat näistä kysymyksistä ovat edelleen ongelmallisia taloudellisille toimijoille EU:n jäsenvaltioissa.

²⁰ OECD (2009) Principles for Integrity in Public Procurement, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

²¹ RAND Europe (2016) [The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption](#), RAND Europe. Tutkimuksen perustana olevat tiedot on toimittanut [Institutet för forskning om korruption och samhällsstyrningens kvalitet](#).

Kuvio 8 – Käsitukset siitä, miten laajalle korruptiokäytänteet ovat levinneet julkisissa hankinnoissa



Lähde: Flash-eurobarometri 428 (2015) – Yritysten suhtautuminen korruptioon EU:ssa²².

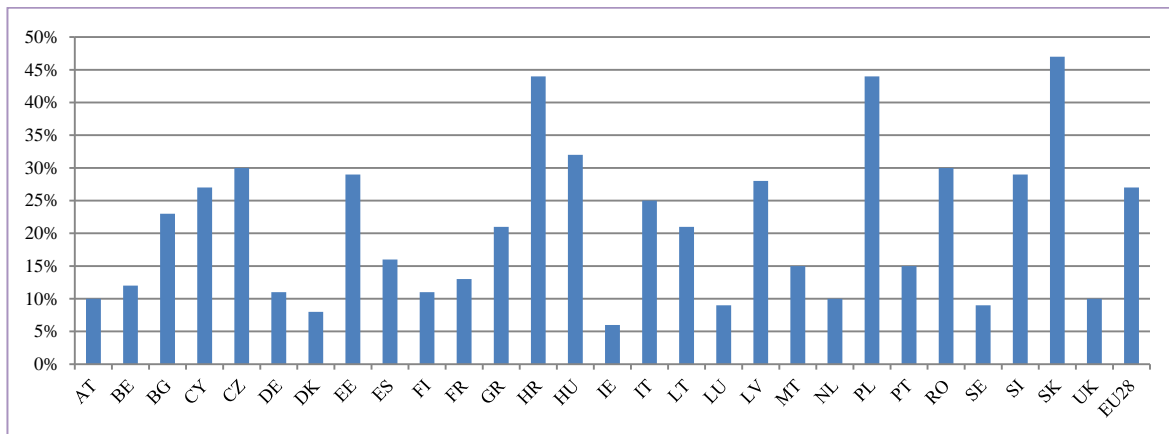
Neuvottelumenettelyn käyttö ja suoraan tehdyt sopimukset ovat tietysti tietyissä olosuhteissa perusteltuja. Joskus niitä kuitenkin käytetään tahallaan pakollisten tarjouskilpailumenettelyjen välttämiseksi. Joissakin jäsenvaltioissa kilpailuun perustumattomia menettelyjä käytetään merkittävästi enemmän kuin EU:ssa keskimäärin.

Neuvottelumenettelyjen perusteeton käyttö saattaa myös lisätä korruption riskiä. Samoin vain yhden tarjouksen saaminen kilpailuilla markkinoilla voi olla merkki mahdollisista julkisiin hankintoihin liittyvistä korruptioriskeistä, varsinkin jos siihen liittyy muita hälyttäviä merkkejä.

²² Flash-eurobarometri 428 (2015) – Yritysten suhtautuminen korruptioon

EU:ssa <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2084>.

Kuvio 9 – Niiden sopimusten osuus, joista tehtiin vain yksi tarjous (puitesopimuksia lukuun ottamatta) 2006–2017



Lähde: Euroopan komissio EUVL:n/TEDin tietojen perusteella (Kroatia 2013–2016, Romania ja Bulgaria 2007–2016).

2.4.1. Korruptio terveydenhuollossa

Terveydenhuolto on yksi niistä aloista, joilla on joissakin olosuhteissa kevyen korruption riski. Erityiskohtelun saamiseksi suoritetaan usein epävirallisia maksuja. Tällainen korruptio vaikuttaa olevan yleistä vain muutamassa EU:n jäsenvaltiossa. Se aiheuttaa näissä maissa kuitenkin merkittäviä kielteisiä vaikutuksia [terveydenhuollon](#) yleiseen saatavuuteen. Useat jäsenvaltiot ovat edistyneet asiassa merkittävästi viime vuosien aikana. Osa jäsenvaltioista on onnistunut vähentämään epävirallisia maksuja tiedotuskampanjoin sekä aktiivisin tutkinta- ja syytetoimin ja tuomalla ongelman esiin tiedotusvälineissä. Ilmiön perussyöt ovat monimutkaisia, mutta niissä maissa, joissa terveydenhuoltoalan epävirallisia maksuja on eniten, lahjontaa pidetään syvään juurtuneena käytäntönä, terveysalan ammattilaisten palkat ovat matalat sekä hallintorakenteet ja valvontamekanismit tehottomat.²³ Myös oikeudellisen kehyksen hajanaisuus voi luoda porsaanreikiä ja epävarmuutta, jolloin epäviralliset maksut pääsevät yleistymään.

Selvitykset EU:n kansalaisten suorista korruptiokokemuksista vahvistavat tämän käsityksen. Joissakin jäsenvaltioissa kamppaillaan edelleen terveydenhuoltoalan merkittävän korruption riskin kanssa. Epävirallisten maksujen lisäksi terveydenhuollon korruption sisältyy esimerkiksi etuoikeutettu pääsy palveluihin ja kaksoisvirat²⁴, sopimaton markkinointi, lääkinnällisten laitteiden hankinta ja sertifiointi sekä lääkkeiden hankinta ja luvat²⁵.

3. POLITIIKKAVÄLINEET HAASTEISIIN VASTAAMISEKSI

Korruption minimoinnissa tärkeintä on **läpinäkyvyys** ja **vastuuvellisuus**.²⁶ Tärkeää on myös **vaalien rehellisyys** sekä läpinäkyvä ja **vastuuvellinen poliittisten puolueiden rahoitus**. Pelotevaikutusta saadaan aikaan korruption **tehokkaalla syytteesenpanolla, oikeudenmukaisilla oikeudenkäynneillä** ja korruption rikoksista määrättävillä **varoittavilla rangaistuksilla**. Tehokas lakisäätöinen **väärinkäytösten paljastajien suojele** ja itsenäinen

²³ Ecorys (2017) – Updated study on corruption in the healthcare sector.

https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456

²⁴ Lääkärit, jotka työskentelevät sekä yksityisissä että julkisissa laitoksissa.

²⁵ Ks. alaviite 23.

²⁶ OECD:n (2013) keskusteluasiakirja korruptiosta ja talouskasvusta

media ja kansalaisyhteiskunta ovat hyvin tärkeitä korruption torjunnan kannalta.

Lainvalvontaa on täydennettävä vakailta ehkäisevillä toimilla, jotka voidaan toteuttaa ainoastaan, jos instituutioiden ja julkisen sektorin laatu paranee.

Soveltuviksi katsotut politiikkatoimet vaihtelevat maittain. Tässä jaksossa kuvatut toimet ovat tarpeen, mutta luettelo ei ole tyhjentävä eikä korruption poistaminen niiden avulla ole taattua.²⁷ Minkä tahansa politiikan onnistumisen välttämätön edellytys on niin vaaleilla valittujen poliittisten päättäjien kuin nimitettyjen virkamiesten poliittinen tahto. Tarvitaan myös riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos, joka osoittaa halua ja kykyä tutkia korruption rikoksia, nostaa niistä syytteitä ja määrätä niistä seuraamuksia.

Korruptiota kyetään vähentämään, kun julkisissa elimissä ja koko yhteiskunnassa saadaan aikaan todellinen kulttuurin muutos. Pelkästään lainsäädäntö tai hallinnolliset toimenpiteet eivät riitä korruption torjumiseen, vaan tarvitaan näiden molempien tehokasta ja kestävää täytäntöönpanoa. Tietyt jäsenvaltiot, jotka ovat kohdanneet vakavia haasteita korruption torjumisessa, ovat ottaneet käyttöön monimutkaisia ja pitkälle vietyjä oikeudellisia ja institutionaalisia kehyksiä ja hyväksyneet useita kohdennettuja strategioita ja ohjelmia. Toisissa jäsenvaltioissa kehykset eivät ole yhtä kattavia, mutta niissä korruption riski on pienempi. Tämä johtuu vakiintuneista ehkäisevistä toimenpiteistä, käytännöistä ja perinteistä, esimerkiksi julkisten palvelujen tarjoajien ja vastaanottajien osallistamisesta tai läpinäkyvyyden korkeasta tasosta.

²⁷ Tällaisia toimenpiteitä suositellaan säännöllisesti Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO), YK:n korruptiosopimuksen (UNCAC) ja OECD:n vertaisarvioinneissa.

3.1. Ehkäisevien toimien käyttö

Läpinäkyvyys on erityisen vahva väline korruption torjunnassa. Tietojen saaminen vapaasti parantaa hyvää hallintoa ja lisää osaltaan hallitusten vastuuvollisuutta. Erityisen riskialttiilla aloilla, esimerkiksi terveydenhuollossa ja julkisissa hankinnoissa, tarvittavien tietojen nopea ja proaktiivinen julkistaminen selkeässä ja helposti haettavassa muodossa voi eliminoida korruption mahdollisuuksia merkittävästi. Myös kansalaiset voivat tällöin valvoa päätöksiä, joiden taloudellinen vaikutus on suuri.

Yleinen suuntaus on, että hallinto on aiempaa avoimempaa ja julkiset tiedot helpommin saatavilla. Jäsenvaltioista 21 on avoimen hallinnon kumppanuusohjelman osapuolia. Kyseessä on monenvälinen hanke, jolla pyritään saamaan hallituksilta konkreettisia sitoumuksia läpinäkyvyyden edistämiseksi, kansalaisten mahdollisuuksien lisäämiseksi, korruption torjumiseksi ja uuden teknologian valjastamiseksi hallinnon lujittamiseen.²⁸

Lahjomattomuus julkishallinnossa esimerkiksi korostamalla **pätevyyttä nimityksissä**²⁹ ja panemalla täytäntöön tehokas **korruption torjuntapolitiikka** edellyttää eturistiriitojen, klientelismin ja suosimisen kaltaisiin ongelmiin puuttumista. Ainoastaan tällä tavoin on mahdollista estää sellaisen ympäristön syntyminen, joka kannustaa julkisten ja yksityisten toimijoiden väliseen peiteltyyn sopimattomaan vaikuttamiseen.

Julkisen päätöksenteon monimutkaisessa maailmassa julkishallinto pyrkii saamaan aikaan jatkuvan vuoropuhelun ulkopuolisten sidosryhmien kanssa sen varmistamiseksi, että kaikki asianosaiset saavat äänensä kuuluviin.

²⁸ <http://www.opengovpartnership.org/about>

²⁹ Charron, N., Dahlström, C. & Lapuente, V. (2016) [Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe](#), European Journal on Criminal Policy and Research, osa 22, numero 3, s. 499–523.

Lobbyaustoiminta voi lisätä korruption ja sääntelyloukun³⁰ riskiä, joten on suotavaa, että sen valvomiseksi ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi on olemassa asianmukaiset mekanismit joko lainsäädännön tai lobbareiden vapaaehtoisen rekisteröinnin kautta. Näin voidaan vähentää korruption riskiä, kun viranomaisten ja ulkoisten sidosryhmien välinen suhde selkiytyy. Toistaiseksi suhteellisen harvat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tällaisia toimia, mutta osa jäsenvaltioista joko suunnittelee asiaa koskevan lainsäädännön tai sääntöjen vahvistamista tai keskustelee mahdollisista uusista mekanismeista.

3.2. Vakaat ulkoiset ja sisäiset hallinnollisten tarkastusten mekanismit

Julkisten elinten tarkastusmekanismit ovat tärkeässä asemassa korruption ehkäisemisen ja havaitsemisen kannalta. Lainvalvonta on korruption torjunnassa keskeisen tärkeää, mutta syvälle juurtuneeseen korruptioon voidaan puuttua ainoastaan kattavalla lähestymistavalla, jossa ehkäisy- ja tarkastusmekanismeja pyritään lisäämään kaikilla julkishallinnon tasoilla. Vahvoilla ja riippumattomilla tilintarkastuselimillä voi olla keskeinen rooli korruptiontorjuntauudistusten edistämiseksi, korruptiota koskevien riskianalyysojen kehittämisessä ja korruptioepäilyistä kertomisessa muille viranomaisille. Useissa jäsenvaltioissa sisäiset tarkastukset ovat (erityisesti paikallistasolla) edelleen heikkoja ja koordinoimattomia. Niitä voitaisiin lujittaa vahvojen ennaltaehkäisyyn tähtäävien toimien yhdistelmällä konkreettisten ja kestävien tulosten aikaansaamiseksi.

³⁰ Tällöin esimerkiksi valtion virastot, joilla on sääntelyvaltaa, edistävät viraston toimialaa tai sektoria hallitsevan eturyhmän kaupallista tai poliittista etua ja jättävät yleisen edun huomiotta.

3.3. Varallisuutta ja intressejä koskevat tiedot

Erityistä luotettavuutta edellyttävissä tehtävissä olevien henkilöiden varallisuutta koskevien tietojen ilmoittaminen on käytäntö, jolla voidaan parantaa viran- ja toimenhaltijoiden ja luottamushenkilöiden vastuuvastuuta, lisätä läpinäkyvyyttä, helpottaa mahdollisten laiton vaurastumista, eturistiriitoja ja jäävyttä koskevien tapausten toteamista sekä todeta ja tutkia mahdollisia korruptiokäytäntöjä. Varallisuuden ilmoittamiseen tarkoitettu tehokas järjestelmä voi edistää julkisen palvelun läpinäkyvyyttä ja kansalaisten luottamusta siihen.

Vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden varojen ilmoittamiseen suhtaudutaan eri tavoin. Joissakin jäsenvaltioissa edellytetään huomattava määrä tietoja, joissakin vain tiettyjä tietoja ja joissakin jäsenvaltioissa ei edellytetä mitään tietoja. Varojen ilmoittaminen ei automaattisesti merkitse niiden julkaisemista, sillä huomioon on otettava tietosuojat. Joissakin jäsenvaltioissa on käytössä järjestelmä varojen ilmoittamista varten, mutta kaikkia ilmoituksia ei julkaista. Niissä kuitenkin edellytetään, että viran- ja toimenhaltijat ja luottamushenkilöt antavat viranomaisille yksityiskohtaisen varallisuusilmoituksen. Tietyillä sektoreilla varallisuuden ilmoittaminen voi olla keino välttää eturistiriitoja. Erilaisista lähestymistavoista riippumatta yleinen suuntaus on kohti tiukempia ilmoittamisvaatimuksia.

Tarkastaminen on tärkeä osa kaikkia tuloksellisia varallisuusilmoitusjärjestelmiä. Tietyissä jäsenvaltioissa varoja koskevien ilmoitusten valvonnasta vastuussa olevilla elimillä on rajallinen toimivalta ja välineet. Toisissa jäsenvaltioissa ei ole juuri näyttöä siitä, että sääntöjä sovellettaisiin aktiivisesti tai niiden noudattamista valvottaisiin. Muutamissa maissa tarkastusjärjestelmä on monimutkainen ja hankala, mikä vähentää sen tuloksellisuutta. Kovinkaan monessa jäsenvaltiossa ei ole perusteellista tarkastusjärjestelmää.

Niissä, joissa sellainen on, 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.

3.4. Eturistiriitoihin puuttuminen

Eturistiriidat päätöksenteossa, julkisten varojen kohdentamisessa ja julkisissa hankinnoissa ovat erityisesti paikallistasolla monissa jäsenvaltioissa toistuva toimintamalli. Eturistiriitoja syntyy tilanteissa, jossa viran- tai toimenhaltija tai luottamushenkilö toimii, aikoo toimia tai vaikuttaa toimivan yksityistä etua ajaen.³¹ Eturistiriidat onkin otettu mukaan monien korruptiontorjuntavälineiden ja valvontamekanismien (esim. YK:n korruptiosopimuksen (UNCAC), GRECON ja OECD:n) soveltamisalaan.

Eturistiriitoja koskevat säännökset ja seuraamukset ovat eri jäsenvaltioissa erilaisia. Joissakin jäsenvaltioissa on asiaa koskevaa lainsäädäntöä, joka koskee monenlaisia vaaleilla valittuja ja nimitettyjä luottamushenkilöitä sekä erikoistuneita elimiä, joiden tehtävänä on tarkastusten tekeminen.

Eturistiriitoihin puututaan myös alakohtaisella lainsäädännöllä esimerkiksi julkisissa hankinnoissa. Valvonnan taso vaihtelee jäsenvaltioiden

³¹ 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 luottamushenkilöiden toimintatapaohjeista:

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

välillä. Joissakin on riippumattomia elimiä, jotka seuraavat eturistiriitoja, ja joissakin on eturistiriitojen tarkistamista varten eettinen lautakunta, joka raportoi maan parlamentille.

Kuten varojen ilmoittamisen suhteen, ilmoitukset on tarkastettava, jotta eturistiriitoja voidaan todella estää. Tämä tarkoittaa riittävää valvontakapasiteettia ja välineitä tehokkaiden tarkastusten tekemistä varten. Vaikeudet, jotka johtuvat vaaleilla valittuihin luottamushenkilöihin sovellettavien seuraamusten vähäisyydestä ja heikkoudesta, ovat yleisiä.

Yksi riskialtis alue on työvoiman liikkuminen julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Ongelmatilanteita voidaan välttää kieltämällä julkisen viran haltijoilta tietyt toiminnot. Selkeitä sääntöjä niin kutsutun pyörövi-ilmion poistamiseksi ovat esimerkiksi karenssiaika, tarkastusten ja eri sektoreiden välisten siirtymisten valvonnan tehokas toteuttaminen sekä varoittavat seuraamukset sääntöjen rikkomisesta. Tällaiset säännöt ovat keskeisen tärkeitä lahjomattomuuden edistämiseksi ja korruptionmahdollisuuksien poistamiseksi.

3.5. Ilmiantajien tehokas suojeleminen

Ilmiantajien suojaaminen auttaa estämään ja havaitsemaan korruptiota ja muita väärinkäytöksiä julkisella ja yksityisellä sektorilla. Joissakin EU:n jäsenvaltioissa kulttuuri voi olla sellainen, ettei henkilöstö uskalla kertoa korruptiosta. Ilmiantajien suojelemissa ei ole pelkästään kyse käsitteen ottamisesta mukaan lainsäädäntöön, vaan kulttuurin muuttamisesta pitkällä aikavälillä. Lyhyellä aikavälillä maat voivat hyväksyä lainsäädäntöä ja panna sitä täytäntöön tehdäkseen selväksi, etteivät ilmiantajiin kohdistetut kostotoimenpiteet ole hyväksyttäviä. Euroopan neuvosto hyväksyi vuonna

2014 yksityiskohtaisen suosituksen³², jossa esitettiin 29 periaatetta ilmiantajien suojelemiseksi. Yksi näistä oli, että väitetyissä kostotoimenpiteissä todistustaakan olisi oltava työnantajalla.

Ilmiantajat tarvitsevat oikeudellista ja psykologista apua. Se, rahoitetaanko neuvonta- ja tukipalveluja julkisella vai yksityisellä rahoituksella, herättää monitahoisia kysymyksiä rahoituksen vaikutuksesta riippumattomuuteen. Yhdistyneen kuningaskunnan ja Alankomaiden esimerkit osoittavat, että tukea voi antaa eri tavoin. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tärkein taho on omin varoin toimiva *Public Concern at Work*. Alankomaissa taas perustettiin hiljattain kansallisen oikeusasiamiehen alaisuuteen *Huis voor Klokkenluiders*, joka käsittelee julkiselta ja yksityiseltä sektorilta saamia ilmoituksia, tarjoaa neuvontaa ja käynnistää tutkimuksia raportoiduista väärinkäytöksistä.

Kuten muillakin osa-alueilla, tärkeintä on täytäntöönpano. Joillakin mailla on yleisesti hyvänä pidetty ilmiantajia koskeva lainsäädäntö, mutta sen käytännön täytäntöönpano ei ole riittävää.³³ Komissio järjesti vuonna 2015 seminaarin, jossa vaihdettiin asiaa koskevia kokemuksia. Yksi sen päätelmistä oli, että laki osoittautuu tulokselliseksi todennäköisemmin, jos sen hyväksyminen on tulosta laajasta julkisesta keskustelusta ja tiedottamisesta, jossa

kansalaisyhteiskunta on tärkeässä roolissa.³⁴

3.6. Korruptiorikosten tutkinta, niitä koskevien syytteiden nostaminen ja niiden seuraamukset

Oikeusjärjestelmän kyvyllä määrätä varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia on merkittävä varoittava rooli. Se myös osoittaa selkeästi, ettei korruptiota suvaita.

Oikeuslaitokselta on poistettava esteet nostaa syytteitä korruptiorikoksista ja määrätä seuraamuksia. Tähän voi kuulua toimenpiteitä, jotka liittyvät prosesseihin, talousarvioon ja henkilöstön laatuun. Muita toimenpiteitä ovat syytesuojan poistamista tai vanhentumisaikoja koskevien liiallisten tai epäselvien säännösten poistaminen, sillä ne haittaavat monimutkaisten tapausten loppuun saattamista erityisesti, jos myös oikeudenkäynnit kestävät pitkään tai joustamattomat säännöt pankkitietojen saamisesta estävät taloudellista tutkintaa ja valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä.

Korruptiotapausten, myös korkean tason korruption, tehokkaalle käsittelylle tärkeintä on kuitenkin se, että oikeuslaitos kykenee toimimaan riippumattomasti ja käsittelemään korruptiotapauksia riippumattomasti ja puolueettomasti ilman sopimatonta vaikuttamista.

Oikeuslaitoksen todellinen riippumattomuus ja sitä koskevat käsitykset³⁵ vaikuttavat yleisesti rikosten, ja myös korruption liittyvien rikosten, torjuntaan.

³² Euroopan neuvoston suositus ilmiantajien suojelemisesta http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cd/cj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp.

³³ Transparency International, Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU, <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers>.

³⁴ Korruption torjunnan kokemusten vaihtamista käsittelevät seminaarit http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organised-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme/index_en.htm.

³⁵ EU:n oikeusalan tulostaulussa (2016) esitetään Eurobarometri-kyselyjen tuloksia siitä, miten riippumattomina kansalaiset ja yritykset pitävät oikeuslaitosta.

Oikeuslaitoksen lahjomattomuus on avaintekijä riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamisessa. Kyseessä ei ole pelkästään oikeuslaitoksen henkilöstön ja muiden (julkiset ja yksityiset osapuolet, rikosasioiden syyttäjät ja syytetyt) väliset suhteet, vaan myös oikeuslaitoksen sisäiset suhteet: nimitykset, asioiden käsittelyjen jakautuminen ja uramahdollisuudet. Hyvin toimivan ja puolueettoman oikeuslaitoksen tekijöitä ovat selkeät odotukset lahjomattomuudesta, selvästi määritelty urapolku sekä uskottavat ja pätevyys perustuvat nimitysmenettelyt.

4. NYKYTILANNE

Kuten aina institutionaalisten muutosten tai lainsäädännön kohdalla, korruption torjunnalla voi olla talousarviovaikutuksia, jotka johtuvat lähinnä henkilöstöstä. Myös esimerkiksi uusista tietoteknisistä järjestelmistä voi koitua lyhyen aikavälin kustannuksia. Rakenteellisilla ja lainsäädäntöön liittyvillä muutoksilla saadaan aikaan tuloksia enimmäkseen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Pitkän aikavälin hyötyjen on arvioitu olevan huomattavasti lyhyen aikavälin kustannuksia merkittävämpiä. Korruptiota vähentävät toimet hyödyttävät dynaamisia ja kilpailukykyisiä yrityksiä, veronmaksajaa ja yhteiskuntaa yleisesti, kun väärinkäytösten mahdollisuudet vähenevät.

Seuraavat esimerkit eri jäsenvaltioista osoittavat, miten monenlaisia toimia on toteutettu tai ollaan toteuttamassa. Vaikka korruptio-ongelmaan ei ole olemassa yhtä kaikille soveltuvaa ratkaisua, näitä esimerkkejä voidaan pitää tapaustutkimuksina siitä, mitä voidaan saada aikaan, kun poliittista tahtoa on tarpeeksi ja teknisiin yksityiskohtiin kiinnitetään huomiota.

Julkisen sektorin lahjomattomuuden aktiivinen edistäminen – Alankomaat

Alankomaiden julkishallinnossa edistetään aktiivisesti lahjomattomuutta,

läpinäkyvyyttä ja vastuuvellisuutta. 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 tähtääviä toimenpiteitä, mikä on parantanut lahjomattomuuden rikkomistapausten havaitsemista. Paikalliset lahjomattomuuteen tähtäävät toimenpiteet ovat syntyneet viimeisten 20 vuoden aikana, ja niistä on tulossa erottamaton osa paikallishallintoa.

Omaisuuksien ja sidonnaisuuksien ilmoittamisjärjestelmä – Romania

Romaniassa perustettiin vuonna 2007 lahjomattomuutta valvova kansallinen virasto ANI, jonka tehtävänä on tarkistaa julkisten virkojen haltijoiden omaisuutta koskevat ilmoitukset, mahdolliset jäävydet ja eturistiriidat. Virasto aloitti toimintansa vuonna 2008. Toimivan viraston perustaminen oli pitkälinen prosessi, mutta sen institutionaalisen valmiuksien sekä tuomioistuinten oikeuskäytännön kehittämiseksi ja vahvistamiseksi tekemä työ on ollut merkittävää. ANI on saanut jatkuvasti aikaan hyviä tuloksia tutkinnan, löydösten, kanteiden nostamisen ja seuraamusten suhteen. Se on myös perustanut julkisen portaalin, jossa julkaistaan kaikki julkisten virkojen haltijoiden omaisuus- ja intressi-ilmoitukset. Tämä on läpinäkyvyyden suhteen hyvin tärkeää. ANI käsittelee yli puoli miljoonaa ilmoitusta vuodessa. Seuraavaksi se aikoo alkaa tarjota neuvontaa jääviys- ja eturistiriitakysymyksissä sekä omaisuus- ja intressi-ilmoitusten tekemisessä ja kouluttaa julkisten laitosten yhteyspisteitä. Tarkoituksena on lisätä tietoisuutta ja parantaa ilmoitusten jättämismenetelmän tehokkuutta ja tarkkuutta.

Ilmiantajien suojele Irlannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa

Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 1998 annettua julkisten tietojen paljastamista koskevaa lakia (*Public Information Disclosure Act*) pidetään yleisesti edelläkävijänä EU:ssa.³⁶ Lailla pyritään suojaamaan yleistä etua suojaamalla niitä henkilöitä, jotka paljastavat työpaikallaan kaikenlaisia väärinkäytöksiä – ei pelkästään korruptiotapauksia. Tämä laki tarjoaa myös toisella tavoin hyvän mallin eli vaihteittaisen lähestymistavan, jolla kannustetaan raportoimaan mahdollisuuksien mukaan ensin sisäisesti tai sääntelyviranomaisille. Tämän jälkeen myös laajemmat paljastukset ovat mahdollisia, kun ne ovat perusteltuja. Ulkopuolisille tehtävät paljastukset edellyttävät enemmän näyttöä.

Irlannin paljastusten suojaamista koskeva laki (*Protected Disclosures Act*) vuodelta 2014 perustuu Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmään, mutta menee vielä sitäkin pidemmälle: siinä vaaditaan, että viranomaiset ottavat käyttöön ilmiantajia koskevia lain vaatimusten mukaisia toimenpiteitä. Lakia sovelletaan julkisen ja yksityisen sektorin työntekijöihin, toimeksisaajiin, virastojen henkilöstöön, entisiin työntekijöihin ja työnhakijoihin. Muiden maiden laeissa edellytetään, että ilmiantajat osoittavat toimivansa "vilpittömässä mielessä" tai "julkisen edun" mukaisesti, mutta Irlannissa paljastuksen tekemisen motiivilla ei ole merkitystä, vaan sen laissa kannustetaan kaikkia edellä lueteltuja ryhmiä raportoimaan väärinkäytöksistä ja helpottamaan ilmiantajien puolustamista. Henkilöt, jotka on irtisanottu paljastuksen tekemisen vuoksi, voivat hakea välitoimia. Irlannin lain mukaan tapauksissa nimetään riippumaton "paljastuksen vastaanottaja" – virassa tai eläkkeellä oleva tuomari, jolle voi tehdä erittäin arkaluonteisia tietoja sisältävän paljastuksen.

³⁶ Yksityiskohtaisemmat tiedot, ks. *Toolbox on the quality of public administration*, s. 139 <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en>.

Läpinäkyvyys sekä avoimen datan ja sähköisten hankintamenettelyjen käyttö korruption estämiseksi ja havaitsemiseksi – Kroatia, Portugali, Slovenia ja Viro

Kattavien julkisia hankintoja koskevien tietojen säännöllinen ja järjestelmällinen kerääminen, valvonta ja julkaiseminen lisää läpinäkyvyyttä ja edistää korruption torjumista.

Slovenian korruptiontorjuntakomission verkkosovellus *Supervisor* tarjoaa tietoa monien julkisten laitosten liiketoimista, niiden sopimuspuolista, suurimmista edunsaajista, niihin liittyvistä oikeushenkilöistä, päivämääristä, rahasummista ja tarkoituksesta. Se antaa yleiskuvan julkisen sektorin keskimäärin 4,7 miljardin euron arvoisista vuotuisista tavara- ja palveluhankinnoista. Sen kautta saatavilla on myös tiedot kaikkien valtionyhtiöiden ja valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden hallintoneuvostoista ja hallituksista sekä niiden vuosikertomukset. Järjestelmä helpottaa sääntöjenvastaisuuksien havaitsemista julkisissa hankinnoissa ja varojen käytössä.

Portugalilla on käytössä kansallinen BASE-portaali, johon keskitetään tiedot julkisista hankinnoista. BASE saa tietoja avoimista ja rajoitetuista hankintasopimuksen tekemistä edeltävistä menettelyistä Portugalin virallisen lehden sähköisestä versiosta ja varmennetuilta sähköisiltä alustoilta. Kaikki julkiset hankintaviranomaiset kirjaavat portaaliin sopimuksen tiedot, lataavat sinne itse sopimukset ja kirjaavat tietoa sopimuksen täyttämistä. Vuosina 2008–2011 BASEssa julkaistiin ainoastaan suorahankintasopimukset. Tammikuusta 2012 alkaen siinä on pitänyt julkaista kaikki julkisia hankintoja koskevan lain soveltamisalaan kuuluvien menettelyjen mukaisesti tehdyt sopimukset. Portaalissa julkaistaan myös tietoa sopimuksen täyttämistä.

Kroatiassa paikallinen kansalaisjärjestö avasi maaliskuussa 2013 verkkoportaalin ja julkisia hankintoja koskevan tietokannan. Tietokantaan kerätään

tietoa julkisten hankintamenettelyjen toteuttamisesta ja niihin osallistuvista yrityksistä. Se on yleisölle maksuton. Tietokanta sisältää varallisuudesta ilmoittamista koskevien sääntöjen mukaisesti tietoa myös virkamiesten varallisuudesta ja sidonnaisuuksista. Tällaisten yhdistettyjen tietojen perusteella on mahdollista tehdä ristiintarkastuksia.

Syytteet ulkomaisista lahjontatapauksista Yhdistyneessä kuningaskunnassa

Korruptioon omien rajojensa sisäpuolella tehokkaasti puuttuvat jäsenvaltiot kohtaavat usein haasteita, jotka liittyvät niiden omien yritysten toimintaan ulkomailla, erityisesti maissa, joissa korruptiokäytännöt ovat yleisiä.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa hyväksyttiin vuonna 2010 lahjontaa koskeva laki (*Bribery Act*), jonka tarjoama oikeudellinen kehys ylittää OECD:n lahjonnan torjuntaa koskevan yleissopimuksen vaatimukset. Viranomaiset myös julkaisivat ohjeet³⁷, joiden avulla yritykset voivat mukautua tähän lakiin.

Laissa asetetaan yritykset vastuuseen, jos ne eivät pysty estämään toiminnassaan mukana olevia henkilöitä harjoittamasta lahjontaa yrityksen nimissä liiketoimintaan liittyvän tai muun edun saamiseksi tai säilyttämiseksi. Kaupalliset organisaatiot syyllistyvät siis rikokseen, jos ne eivät onnistu ehkäisemään lahjontaa eli jos niiden työntekijät tai muut henkilöt syyllistyvät lahjontarikoksiin. Kaupallinen organisaatio voi kuitenkin puolustautua vetoamalla käytössään oleviin riittäviin menettelyihin. Laki kannustaa yrityksiä ehkäisemään lahjontaa ja toimii siten tehokkaana pelotteena. Yritykset ovat lain voimaantulon jälkeen ottaneet käyttöön mittavia ehkäiseviä menettelyjä.

³⁷ Serious Fraud Office Guidelines.
<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

Yhdistyneen kuningaskunnan vakavia petoksia käsittelevä virasto (SFO) on saanut aikaan hyviä tuloksia³⁸ vakavien ulkomaisten lahjontatapausten tutkinnassa ja niihin liittyvien syytteiden nostamisessa. Tapauksissa on ollut mukana myös arvostettuja brittiyrityksiä. Se on hiljattain tehnyt myös kaksi syytesopimusta³⁹ vuoden 2010 lahjontaa koskevan lain 7 pykälän mukaisessa syytteessä, jotka koskevat lahjonnan estämättä jättämistä.

Päiväys: 22.11.2017.

³⁸ SFO:n tapauksia
<https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>.

³⁹ Syytesopimukset
<https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>.

5. HYÖDYLLISIÄ TIETOLÄHTEITÄ

- EU:n korruptiontorjuntakertomus
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en
- Julkishallinnon laadun työkalupakki
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- Maailmanpankin globaalihallinnan indikaattori
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- OECD Principles for Integrity in Public Procurement
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Euroopan komission viralliset korruptiotilastot
http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf
- Euroopan neuvosto, lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp
- Euroopan neuvoston suositus ilmiantajien suojelemisesta
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp