

GRECO Groupe d'États contre la corruption
 Group of States against corruption
 Council of Europe Conseil de l'Europe

**PÄÄOSASTO I – OIKEUDELLISET ASIAT
RIKOSASIAINOSASTO**

Strasbourg, 23. kesäkuuta 2006

**Julkinen
Greco RC-II (2006) 2E**

Toinen arviointikierros
Suomea koskeva vaatimustenmukaisuuskertomus

Hyväksytty GRECON 29. täysistunnossa
(Strasbourg, 19.–23. kesäkuuta 2006)

I JOHDANTO

1. GRECO hyväksyi 19. täysistunnossaan (28. kesäkuuta–2. heinäkuuta 2004) Suomea koskevan, toiseen arviointikierrokseen liittyvän arviointikertomuksen. GRECO julkisti tämän kertomuksen (Greco Eval 11(2003) 3E) saatuaan Suomen viranomaisilta siihen luvan 6. heinäkuuta 2004.
2. Suomen viranomaiset toimittivat GRECON työjärjestyksen 30 artiklan 2 kohdan mukaisesti tilannekertomuksen toimenpiteistä, joita ne olivat toteuttaneet pannakseen 27. joulukuuta 2005 saamansa suositukset täytäntöön.
3. GRECO päätti 26. täysistunnossaan (5.–9. joulukuuta 2005) työjärjestyksensä 31 artiklan 1 kohdan mukaisesti, että Slovenia ja Ruotsi nimeäisivät esittelijät vaatimustenmukaisuusmenettelyyn. Slovenian nimeämä esittelijä oli Bojan Dobovsek ja Ruotsin nimeämä esittelijä Lena Hall Eriksson. GRECON sihteeristö auttoi heitä laatimaan vaatimustenmukaisuuskertomuksen.
4. Vaatimustenmukaisuuskertomuksessa pyritään arvioimaan toimenpiteitä, joita Suomen viranomaiset ovat toteuttaneet pannakseen arviointikertomuksessa esitetyt suositukset täytäntöön.

II. ANALYYSI

5. GRECO muistutti, että se esitti arviointikertomuksessa Suomelle neljä suositusta. Seuraavassa arvioidaan näiden suositusten täytäntöönpanoa.

Suositus i):

6. *GRECO kehotti Suomea parantamaan poliisille ja syyttäjille annettavaa erikoiskoulutusta, joka liittyy menettämiseen ja väliaikaistoimenpiteisiin lahjontatapauksissa, sekä hyödyntämään tässä yhteydessä mahdollisimman tehokkaasti muiden maiden kokemuksia.*

7. Suomen viranomaiset ovat ilmoittaneet, että lahjonta on keskeinen osa talousrikollisuuden ja järjestäytyneen rikollisuuden alalla annettavaa poliisikoulutusta ja että sitä painotetaan entistä enemmän tulevaisuudessa. Arviointiraportin mukaan sisäasiainministeriö vaati poliisiammattikorkeakoulua (jäljempänä ”poliisikoulu”) parantamaan poliiseille annettavaa lahjonta-asioihin liittyvää erikoiskoulutusta, johon kuuluu myös väliaikaistoimenpiteiden ja menettämisseuraamuksen käyttöä. Opetusohjelmaa on muutettu tämän mukaisesti: koulutuksessa keskitytään keskeiseen lainsäädäntöön, käytännön tilanteisiin ja kansainvälisiin tapaustutkimuksiin.

8. Poliisikoulu julkaisi lokakuussa 2005 uuden lahjontarikoksia ja niihin liittyviä väliaikaistoimenpiteitä ja menettämisseuraamuksia käsittelevän oppikirjan. Se jaetaan muun muassa kaikille poliisiopiskelijoille ja kuulustellaan kokeissa, jotka heidän on läpäistävä. Kaikki poliisiviranomaiset voivat tutustua oppikirjan keskeiseen sisältöön poliisin sähköisen oppimisverkoston kautta. Muiden maiden kokemuksista kerätään tietoja muilla tavoin, erityisesti hyödyntämällä poliisin yhteyshenkilöverkostoa, joka ulottuu useisiin Euroopan maihin, ja kansainvälisten organisaatioiden kautta (Interpol, Europol ja Eurojust). Käytännön tutkintaan osallistuvat yhteyshenkilöt toimivat kouluttajina eri seminaareissa.

9. Viranomaiset ovat myös ilmoittaneet, että syyttäjille annetaan erittäin kattavaa erityiskoulutusta yhden vuoden mittaisena koeaikana, joka edeltää apulaissyöttäjän nimittämistä vakituiseen virkaan. Suosituksen i) perusteella on kuitenkin parannettu tavallisten syyttäjien koulutusta. Syyttäjille on järjestetty useita erikoisseminaareja – monet niistä yhteistyössä poliisin rikostutkijoiden kanssa – ja niissä on käsitelty erityisesti lahjontarikoksiin ja niiden kansainvälisiin ulottuvuuksiin liittyviä asioita. Lisäksi syyttäjälaitoksen valmiuksia käsitellä muun muassa lahjontatapauksia on parannettu nimittämällä seitsemän uutta avainsyöttäjää, jotka keskittyvät talousrikoksiin ja virkamiesten tekemiin rikoksiin.

10. GRECO panee merkille toimitetut tiedot ja pitää ilmoitettuja toimenpiteitä myönteisinä. Vaikka lahjonta onkin Suomessa harvinaista, viranomaiset kehittävät valmiuksiaan käsitellä lahjontatapauksia.

11. GRECO katsoo, että suositus i) on pantu tyydyttävällä tavalla täytäntöön.

Suositus ii):

12. *GRECO kehotti Suomea ottamaan käyttöön selvät säännöt/ohjeet valtionhallintoon liittyvien lahjontaepäilyjen ilmoittamisesta ja järjestämään virkamiehille asiasta koulutusta.*

13. Suomen viranomaiset ovat ilmoittaneet, että valtiovarainministeriö on päävastuussa valtion politiikasta, joka koskee sääntöjen tai ohjeiden laatimista valtionhallinnon henkilökunnalle, ja että se julkaisi vuonna 2005 käsikirjan nimeltä ”Arvot arjessa – Virkamiehen etiikka”, jonka on tarkoitus toimia valtion työntekijöiden käytännön oppaana ja olla avuksi esimiestehtävien hoitamisessa. Käsikirja on valtionhallinnon korkeiden eettisten normien ylläpitämiseen tähtäävän hankkeen viimeisin tuotos, ja siinä annetaan muun muassa seuraavia ohjeita: ”*Ministeriö ja yksittäinen toimintayksikkö kantavat viranomaisina vastuuta siitä, että osassa 1 kuvatut arvot ovat mukana hallinnonalan ohjauksessa ja käytännön työssä. Tavoitteena on eettisesti korkeatasoinen toiminta, johon ei kuulu korruptio. Toimintayksiköissä esiin tulleet korruptioepäilyt on ilmoitettava viranomaisen tietoon.*” Valtiovarainministeriö on lähettänyt käsikirjan kaikille virastoille ja kehottanut jakamaan sen kaikille työntekijöille päivittäisen työn tueksi ja käyttämään sitä koulutustarkoituksissa.

14. Viranomaiset ovat myös ilmoittaneet, että monissa yksittäisissä valtionhallinnon yksiköissä on käynnistetty toimet niiden omien, hyvää hallintoa koskevien sääntöjen tai ohjeiden laatimiseksi. Esimerkiksi tullilaitoksessa laaditaan parhaillaan sääntöjä tai ohjeita ja valmistellaan koulutusta asianmukaisesta tavasta reagoida tullilaitoksessa ilmeneviin korruptioepäilyihin. Lisäksi verohallinto järjestää henkilökunnalleen säännöllisesti työssä annettavaa koulutusta. Korruption ennaltaehkäisy on keskeinen osa tätä koulutusta.

15. GRECO panee merkille toimitetut tiedot, pitää ilmoitettuja toimenpiteitä myönteisinä ja ymmärtää, että valtiovarainministeriön hyväksymät ohjeet koskevat koko valtionhallintoa, myös tullin ja veroviranomaisten kaltaisia viranomaisia. Erityisen tärkeänä se pitää tavoitetta liittää nämä ohjeet osaksi kaikkien valtionhallinnon työntekijöiden päivittäistä työtä.

16. GRECO katsoo, että suositus ii) on pantu tyydyttävällä tavalla täytäntöön.

Suositus iii):

17. *GRECO kehotti Suomea ottamaan eturistiriitojen välttämiseksi käyttöön selviä sääntöjä/ohjeita sellaisten tilanteiden varalta, joissa virkamiehet siirtyvät yksityiselle sektorille.*

18. Suomen viranomaiset ovat ilmoittaneet valtiovarainministeriön olevan päävastuussa valtion politiikkaan liittyvistä asioista, kuten eturistiriitatilanteista, joita saattaa ilmetä, kun viranomaiset siirtyvät julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Ministeriö on tutkinut asiaa GRECON suosituksen mukaisesti muttei ole havainnut tämällytyypisiin tilanteisiin liittyviä erityisiä ongelmia. Ministeriö on tehnyt sen johtopäätöksen, että periaate, jonka mukaan virkamiehet eivät saa paljastaa salaisia tietoja, joita he ovat saaneet työssään viranomaisen palveluksessa, ja jonka rikkominen on lain (rikoslain 40 luku) mukaan rangaistavaa, on tältä osin riittävä väline. Periaate, jonka mukaan salaisten tietojen paljastaminen on kielletty, on kuitenkin sisällytetty myös käsikirjaan ”*Arvot arjessa – Virkamiehen etiikka*” (2005) ja sitä käsitellään osana koulutusta.

19. GRECO panee merkille toimitetut tiedot. Se muistuttaa, että virkamiesten vaitiolovelvollisuudesta annettu rikoslainsäädäntö, joka oli käytössä jo kauan ennen arvioinnin tekemistä mutta johon ei viitattu arviointikertomuksessa, saattaa estää tietojen paljastamisen tilanteissa, joissa virkamies siirtyy yksityiselle sektorille, ja pitää myönteisenä tällaisen säännön sisällyttämistä eettisiin ohjeisiin. On kuitenkin kyseenalaista, missä määrin näitä ohjeita on noudatettava, kun virkamies on jättänyt julkisen virkansa. GRECO on käsitellyt tätä asiaa monissa arviointikertomuksissa ja katsoo, että pelkällä vaitiolovelvollisuudella ei voida ratkaista kokonaisuudessaan sitä eettistä ongelmaa, joka voi syntyä tilanteissa, joissa virkamiehet siirtyvät vastaavanlaisia yhteyksiä ylläpitävään tai jopa kilpailevaan yksityiseen yksikköön suoraan tai pian jätettyään julkisen viran – siinäkin tapauksessa, etteivät he riko vaitiolovelvollisuuttaan. Tällaiset tilanteet voivat olla Suomessa täysin laillisia, mutta ne ovat silti eettisestä näkökulmasta ongelmallisia. Näin ollen viranomaisten ilmoitus ei vastaa täysin suositusta. Suomi voi halutessaan hyödyntää GRECON muiden tätä asiaa käsitelleiden jäsenvaltioiden kokemuksia.

20. GRECO katsoo, että suositus iii) on pantu osittain täytäntöön.

Suositus iv):

21. *GRECO kehotti Suomea varmistamaan, että kirjanpitäjät ja muut lainoppineet koulutetaan ottamaan lahjonta huomioon epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten yhteydessä.*

22. Suomen viranomaiset ovat ilmoittaneet, että Keskuskauppakamari, joka on julkinen valvontaelin, on kiinnittänyt lahjonnan vaaraan erityistä huomiota ja järjestänyt kirjanpitäjille ja tilintarkastusyhtiöiden johdolle kaksi lahjontaihteista seminaaria (joulukuussa 2004 ja joulukuussa 2005). Myös KHT-Yhdistys ry ja HTM-tilintarkastajat ry ovat järjestäneet omille jäsenilleen lahjontaan ja rahanpesuun keskittyvää koulutusta vuosina 2004 ja 2005. Lisäksi Suomen viranomaiset ja kaupallisen alan edustajat laativat parhaillaan yhteistä strategiaa tietäntyyppisten rikosten, myös korruption, torjumiseksi elinkeinoelämässä. Strategia kattaa vuodet 2006–2010 ja käsittää monenlaisia toimia, kuten koulutus- ja tiedotustoimia.

23. GRECO panee merkille toimitetut tiedot. Se pani tyytyväisenä merkille, että Suomessa on käynnissä useita merkittäviä vapaaehtoistoimia ja että valtio ja elinkeinoelämä näyttävät käyvän aiheesta korkeatasoista vuoropuhelua.

24. GRECO katsoo, että suositus iv) on pantu tyydyttävällä tavalla täytäntöön.

Lisätietoja (jotka eivät liity suosituksiin)

25. Suomen viranomaiset ovat myös ilmoittaneet GRECOlle, että Kuntaliitto julkaisi 27. syyskuuta 2005 kaupungin- ja kunnanhallituksille sekä kuntayhtymien hallituksille tarkoitetut ohjeet ulkopuolisten tahojen kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille kustantamista matkoista ja muista taloudellisista etuuksista.

26. GRECO panee merkille toimitetut lisätiedot.

III. JOHTOPÄÄTÖKSET

27. Edellä esitetyn perusteella GRECO katsoo Suomen panneen tyydyttävällä tavalla täytäntöön suurimman osan toisen kierroksen arviointikertomuksessa esitetyistä suosituksista.

Suosituksia i), ii) ja iv) on pantu tyydyttävällä tavalla täytäntöön ja suositus iii) on pantu osittain täytäntöön.

28. GRECO kehottaa Suomen valtuuskunnan päällikköä toimittamaan 31. joulukuuta 2007 mennessä täydentäviä tietoja suosituksen iii) täytäntöönpanosta.