

Strasbourg, 2. heinäkuuta 2004

Julkinen
Greco Eval II Rep (2003) 3E

Toinen arviointikierros

Suomea koskeva arviointikertomus

Hyväksytty GRECON 19. täysistunnossa
(Strasbourg, 28. kesäkuuta–2. heinäkuuta 2004)

I. JOHDANTO

1. Suomi oli kolmas toisella arviointikierroksella tutkittu GRECON jäsenvaltio. GRECON arviointiryhmään (jäljempänä ”arviointiryhmä”) kuuluivat Klaudio Stroligo, Slovenian valtiovarainministeriön alaisuudessa toimivan rahanpesun vastaisen viraston johtaja, Lennart Klackenberg, korruption torjuntaan erikoistunut hallituksen neuvonantaja Ruotsin oikeusministeriöstä, sekä Rocio Perez-Puig Gonzales, tutkintatuomari Espanjasta. Arviointiryhmä ja kaksi Euroopan neuvoston sihteeristön jäsentä vierailivat Helsingissä 6.–10. lokakuuta 2003. Ennen vierailua arviointiryhmän asiantuntijat saivat kattavan vastauksen arviointia koskevaan kyselylomakkeeseen (asiakirja ”Greco Eval II (2003) 3E”) sekä kopiot asiaankuuluvasta lainsäädännöstä.

2. Arviointiryhmä tapasi seuraavien hallituksen alaisuudessa toimivien organisaatioiden virkamiehiä: ulkoasiainministeriö, sisäasiainministeriö (poliisiosasto, keskusrikospoliisi ja kunta-asiain osasto), oikeusministeriö, oikeuskanslerinvirasto ja eduskunnan oikeusasiamiehen virasto, syyttäjälaitos, valtiontalouden tarkastusvirasto, valtiovarainministeriö ja rahoitustarkastus, sosiaali- ja terveysministeriö sekä opetusministeriö. Lisäksi arviointiryhmä tapasi seuraavien valtiosta riippumattomien tahojen edustajia: Keskuskauppakamari, Kauppalehti, Nokia ja Transparency International -järjestön väliaikainen paikallisosasto.

3. On muistettava, että GRECON 10. täysistunnossa (heinäkuussa 2002) sovittiin, että toinen arviointikierros kestäisi tammikuun 1. päivästä 2003 kesäkuun 30. päivään 2005 ja että arviointimenettelyssä käsiteltäisiin GRECON perussäännön 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti seuraavia aiheita:

– **Aihe 1 – Korruption tuottama hyöty:** ohjaavat periaatteet 4 (korruption tuottaman hyödyn takavarikko ja menetetyksi tuomitseminen) ja 19 (korruption sekä rahanpesun tai järjestäytyneen rikollisuuden väliset yhteydet) lopullisessa muodossaan jäsenille, jotka ovat ratifioineet lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) kyseisen yleissopimuksen 19 artiklan 3 kohdan, 13 artiklan ja 23 artiklan nojalla¹

– **Aihe 2 – Julkishallinto ja korruptio:** ohjaavat periaatteet 9 (julkishallinto) ja 10 (virkamiehet)

– **Aihe 3 – Oikeushenkilöt ja korruptio:** ohjaavat periaatteet 5 (oikeushenkilöt) ja 8 (verolainsäädäntö) lopullisessa muodossaan jäsenille, jotka ovat ratifioineet lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) kyseisen yleissopimuksen 14 artiklan ja 19 artiklan 2 kohdan nojalla.

4. Tämä kertomus laadittiin kyselylomakkeeseen annettujen vastausten ja paikan päälle tehdyn vierailun aikana saatujen tietojen pohjalta. Kertomuksen päätavoitteena on arvioida Suomen viranomaisten toimenpiteiden tehokkuutta kohdassa 3 lueteltuihin ohjaaviin periaatteisiin perustuvien vaatimusten täyttämiseksi. Kertomus sisältää tilannekuvauksen, jota seuraa kriittinen analyysi. Kertomuksen johtopäätökset sisältävät luettelon GRECON suosituksista, joita noudattamalla Suomi voi kehittää järjestelmänsä vastaamaan paremmin tarkasteltavana olevia säännöksiä.

¹ Suomi ratifioi lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen 3. lokakuuta 2002.

II. AIHE 1 – KORRUPTION TUOTTAMA HYÖTY

a. Kuvaus tilanteesta

Rikoksentekeväliseen ja rikoksen tuottaman hyödyn menetetyksi tuomitseminen ja muu menettäminen

5. Menettämisseuraamusta pidetään Suomen oikeusteoriassa toimenpiteenä (eikä rangaistuksena) ja siitä säädetään rikoslain 10 luvussa. Menettäväksi voidaan määrätä rikoksen tuottama hyöty, rikoksentekeväline tai muu omaisuus, kuten rikoksella tuotettu omaisuus. Rikoksen tuottaman hyödyn menettämistä koskeva päätös edellyttää rikosta (kuten lahjontarikosta), myös tapauksissa, joissa tekijää ei tuomita, koska hän on syyntakeeton (alaikäinen jne.) tai vapaa rangaistusvastuusta. Lisäksi oikeushenkilöiden omaisuus on mahdollista määrätä menetettäväksi riippumatta siitä, onko asiassa mahdollista määritellä ja/tai tuomita yksittäinen rikokseen syyllistynyt tekijä.

6. *Rikoksen tuottama hyöty*, tai kuten rikoslain alkuperäisessä tekstissä sanotaan, *rikoksen tuottama taloudellinen hyöty* (eli hyödyn arvo tuomioistuimen käytännön mukaisesti) on tuomittava menetettäväksi (rikoslain 10 luvun 2 pykälä). Menettämiseen voidaan tuomita rikoksen tekijä, osallinen tai henkilö, jonka puolesta rikos on tehty. Edellytyksenä on, että kyseinen henkilö on hyötynyt rikoksesta. Lisäksi rikoslaisissa on erityinen säännös virkamiehen tai eduskunnan jäsenen passiivisesta lahjonnasta (rikoslain 40 luvun 14 pykälä). Sen mukaan lahja tai etu taikka sen arvo on tuomittava valtiolle menetetyksi rikoksentekeijältä tai siltä, jonka hyväksi rikoksentekeijä on toiminut. Hyötyä ei voida tuomita menetetyksi siltä osin kuin se on palautettu tai tuomittu suoritettavaksi loukatulle vahingonkorvauksena tai edunpalautuksena.

7. Suomen lainsäädännössä säädetään myös *rikoksen tuottaman hyödyn laajennetusta menettämisestä*, tai kuten rikoslain alkuperäisessä tekstissä sanotaan, *laajennetusta hyödyn menettämisestä* (rikoslain 10 luvun 3 pykälä).

Tämän säännöksen mukaan omaisuus voidaan tuomita kokonaan tai osaksi valtiolle menetetyksi henkilöltä, joka on syyllistynyt rikokseen, josta voidaan tuomita vähintään neljä vuotta vankeutta, tai tällaisen rikoksen rangaistavaan yritykseen³.

Tällainen menettämistuomio on mahdollinen vain, jos rikos on luonteeltaan sellainen, että se voi tuottaa huomattavaa taloudellista hyötyä, ja jos on syytä olettaa omaisuuden olevan kokonaan tai osaksi peräisin rikollisesta toiminnasta, jota ei ole pidettävä vähäisenä. Tällainen menettämisseuraamus voidaan määrätä myös rikoksentekeijän lähisukulaisille tai rikoksentekeijään yhteydessä olevalle oikeushenkilölle, jos on *syytä olettaa*, että omaisuus on menettämisseuraamuksen tai korvausvelvollisuuden välttämiseksi siirretty edellä mainituille.

8. *Rikoksentekeväline* on tuomittava menetetyksi (rikoslain 10 luvun 4 pykälä) vain, jos kyseinen väline on ase tai muu esine tai muuta omaisuutta, jonka hallussapito on laitonta. Menetetyksi voidaan tuomita myös muu omaisuus (rikoslain 10 luvun 5 pykälä, *muun omaisuuden menettäminen*), esimerkiksi rikoksella tuotettu tai rikoksessa käytetty omaisuus.

Kumpikin edellä mainittu menettämistuomio voidaan antaa myös ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa. Jos rikoksentekeväline tai muu omaisuus kuuluu kolmannelle osapuolelle, se voidaan tuomita menetetyksi vain, jos se on siirretty hänelle rikoksen tekemisen jälkeen ja hän on tiennyt tai hänellä on ollut perusteltu syy epäillä kyseisen esineen tai omaisuuden liittyvän rikokseen tai jos hän on saanut sen lahjana tai muuten vastikkeetta (rikoslain 10 luvun 6 pykälä).

² Arviointiryhmä havaitsi, ettei englanninkielisessä käännöksessä käytetty terminologia ole kaikilta osin täsmällistä, varsinkaan rikoksen tuottaman hyödyn menettämisen osalta (lisätietoja alla).

³ Edellä asetetun rajan vuoksi laajennettua menettämistä voidaan soveltaa vain seuraaviin lahjontarikoksiin: törkeä lahjuksen ottaminen (40 luvun 2 pykälä), lahjuksen ottaminen kansanedustajana (40 luvun 4 pykälä) ja törkeä kirjanpitorikos (30 luvun 9 a pykälä).

Myös rikosentekovälineen tai rikoksella tuotetun esineen tai omaisuuden arvo on mahdollista tuomita menetettäväksi. Jos tällainen esine tai omaisuus on kätkeytyä sitä ei muutoin tavoiteta, rikosentekijä, rikokseen osallinen tai se, jonka puolesta tai suostumuksin rikos on tehty, voidaan tuomita menettämään osaksi tai kokonaan esineen tai omaisuuden arvo. Arvon menettämiseen voidaan tuomita myös se, jolle esine tai omaisuus on siirretty, mikäli edellä mainitut *mens rea* -edellytykset täyttyvät. Arvoa ei kuitenkaan tuomita menetetyksi, jos voidaan osoittaa, että esine tai omaisuus on hävitetty tai käytetty (rikoslain 10 luvun 8 pykälä, *arvon menettäminen*).

9. Rikoksen tuottaman hyödyn menettämistä koskeissa tapauksissa todistustaakka ei voi koskaan olla käänteinen, mutta joissakin tapauksissa näyttöä vaaditaan vähemmän kuin mitä rikosentekijän tuomitseminen edellyttäisi. Esimerkkinä voidaan mainita laajennettu hyödyn menettäminen (rikoslain 10 luvun 3 pykälä): omaisuus voidaan tuomita menetetyksi, jos sen on *”syytä olettaa”* olevan peräisin rikollisesta toiminnasta.

10. Jos rikoksen tuottaman hyödyn määrää ei voida todistaa tai jos sitä on vaikeaa todistaa, tuomioistuin arvioi hyödyn määrän. Tällaisessa tapauksessa on otettava huomioon rikoksen luonne, rikollisen toiminnan laajuus ja muut asianhaarat.

Menettettäväksi tuomitusta arvosta ei vähennetä koskaan rikoksen valmistelun kustannuksia.

11. Menettämisseuraamusta koskevan pyynnön esittää syyttäjä tai asianomistaja. Laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa (1 luvun 8 a pykälä) säädetään siitä, millä perusteella syyttäjä voi jättää pyytämättä menettämisseuraamusta. Menettämisseuraamuksesta päättää tuomioistuin, ja asiaa käsitellään tavallisesti erillään rikosentekijän tuomitsemista koskevasta asiasta.

12. Menettämisseuraamusta ei saa tuomita, mikäli teosta ei vanhentumisen vuoksi saa tuomita rangaistusta (rikoslain 8 luvun 9 pykälä). Menettämiskaatumuksen lyhin vanhentumisaika on viisi vuotta. Tämä aika lasketaan alkavaksi rikoksen tekemisestä. Menettämiskaatumus ei kuitenkaan vanhennu, jos se koskee rikosentekovälinettä tai rikoksella tuotettua omaisuutta.

Väliaikaistoimenpiteet: hukkaamiskielto, vakuustakavarikko ja takavarikointi

13. Väliaikaistoimenpiteitä ovat esimerkiksi omaisuuden takavarikointi ja vakuustakavarikko. Niitä voidaan määrätä rikoksesta (myös lahjontarikoksesta) epäilyille tai henkilöille, joille voidaan muista syistä (katso edellä) määrätä menettämisseuraamus. Väliaikaistoimenpiteiden oikeuskehys muodostuu pakkokeinolain (450/1987), ulosottolain (679/2003) ja ulosottomenettelystä annetun asetuksen (680/2003) säännöksistä. Väliaikaistoimenpiteet voivat kohdistua myös pankkitietoihin, taloustietoihin tai kaupallisiin tietoihin. Lisäksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten on luovutettava syyttäjälle ja poliisille luottamuksellisia tietoja rikostutkintaa varten (laki luottolaitostoiminnasta (1607/1993) ja laki sijoituspalveluyrityksistä (579/1996)).

14. Pakkokeinolain 3 luvun mukaan *hukkaamiskielto* on väliaikaistoimenpiteistä lievin. Hukkaamiskieltoon saa panna enintään määrän, joka oletettavasti vastaa tuomittavaa sakkoa, korvausta ja menettämisseuraamusta. Jos hukkaamiskieltoa ei pidetä riittävänä, voidaan vastaava määrä omaisuutta panna maksamisen vakuudeksi takavarikkoon (*vakuustakavarikko*). Näistä toimenpiteistä määrää tuomioistuin tutkintaviranomaisten tai syyttäjän pyynnöstä. Kiireisissä tapauksissa syyttäjä tai poliisi voi kuitenkin antaa tilapäisen hukkaamiskielto- tai vakuustakavarikkomääräyksen, joka tuomioistuimen on vahvistettava viikossa. Hukkaamiskiellostosta tai vakuustakavarikosta voi valittaa, mutta valitus ei estä määräyksen toimeenpanoa. Edellä kuvattuja väliaikaistoimenpiteitä voidaan käyttää erillisissä oikeudenkäynneissä tai menettämisseuraamusta koskevan pääoikeudenkäynnin yhteydessä.

15. Esine voidaan *takavarikoida*, jos on *syytä olettaa*, että se voi olla todisteena rikosasiassa tai että se on viety joltakulta rikoksella tai että tuomioistuin julistaa sen menetetyksi (4 luku). Takavarikosta voi päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies

(eli syyttäjä, poliisi, tulliviranomainen tai rajavartija) tai tuomioistuin syytettä käsitellessään. Kiireisissä tapauksissa poliisi voi kuitenkin ottaa esineen haltuunsa jo ennen takavarikointimääräyksen antamista.

16. Pakkokeinolaissa (4 luku) ja ulosottolaissa säädetään *takavarikoidun esineen säilyttämisestä* mutta ei hukkaamiskieltoon tai vakuustakavarikkoon pannun omaisuuden säilyttämisestä. Takavarikon toimittaja ottaa esineen haltuunsa. Esine voidaan myös jättää haltijalleen, jollei tämä vaaranna takavarikon tarkoitusta. Haltijaa on tällöin kiellettävä myymästä esinettä tai muuten luovuttamasta taikka hukkaamasta sitä. Tarvittaessa esine merkitään sinetillä. Takavarikoidut rahat talletetaan pankkitilille, kunnes asian käsittely on päättynyt. Lisäksi jos viranomaiset säilyttävät takavarikoitua omaisuutta, siitä on pidettävä huolta ja se voidaan myydä välittömästi, jos tähän on erityisiä syitä, esimerkiksi omaisuuden aleneva arvo, korkeat säilyttämiskustannukset tms. Hukkaamiskielto tai vakuustakavarikko on kumottava, kun se ei ole enää tarpeen tai jos syytettä ei nosteta neljässä kuukaudessa. Tuomioistuin saa pidentää tätä aikaa korkeintaan neljäksi kuukaudeksi kerrallaan.

Muut todisteiden keräämistä ja hyödyn menetettäväksi määräämistä helpottavat toimenpiteet

17. Pakkokeinolain 5 a luvussa säädetään muutamista erityisistä tutkintamenetelmistä (telekuuntelusta, televalvonnasta ja teknisestä tarkkailusta). Arviointiryhmälle kerrottiin, että lahjontarikosten yhteydessä – tai tarkemmin sanottuna vain tiettyjen lahjontarikosten yhteydessä – voidaan käyttää ainoastaan teknistä tarkkailua⁴. Lisäksi näitä menetelmiä voidaan käyttää vain, jos saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin suuri merkitys rikoksen selvittämisen kannalta. Telekuuntelu- ja televalvontaluvan voi antaa ainoastaan tuomioistuin pidättämiseen oikeutetun virkamiehen kirjallisesta pyynnöstä, kun taas poliisi ja tulliviranomaiset voivat tehdä päätöksen teknisestä tarkkailusta.

Kansainvälinen yhteistyö

18. Suomi on sopimuspuolena eurooppalaisessa yleissopimuksessa keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa sekä yleissopimuksessa rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesusta, etsinnästä, takavarikosta ja menetetyksi tuomitsemisesta. Laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (4/1994) on kansallinen säädös, jota sovelletaan esimerkiksi vakuustakavarikkoon ja muihin pakkokeinoihin liittyvien avunpyyntöjen käsittelyssä. Tätä lakia sovelletaan kaikkiin rikoksiin, myös lahjontaan, riippumatta siitä, ovatko pyynnön esittäneet Suomen viranomaiset ulkomailla vai vieraan valtion viranomaiset Suomessa.

19. Kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 5 pykälän mukaan pyyntö vieraalle valtiolle voidaan lähettää oikeusministeriön välityksellä (oikeusministeriö toimii näissä asioissa keskusviranomaisena) tai tuomioistuin, syyttäjäviranomainen tai esitutkintaviranomainen voi tehdä sen suoraan riippuen Suomen ja kyseisen vieraan valtion tekemistä kansainvälisistä sopimuksista. Jos Suomi saa pyynnön vieraalta valtiolta, se voidaan esittää keskusviranomaisen (oikeusministeriön) välityksellä tai suoraan toimivaltaiselle viranomaiselle. Jos pyyntö on lähetetty oikeusministeriölle, ministeriön on välitettävä se viipymättä viranomaiselle, jonka toimivaltaan pyynnön toimeenpano kuuluu. Vieraan valtion esittämä pyyntö mahdollisen tai jo määrätyn menettämisseuraamuksen täytäntöönpanosta voidaan hyväksyä vain, jos kyseinen toimenpide olisi ollut mahdollinen Suomessa samassa tilanteessa.

⁴ Käytössä on sama, vähintään neljän vuoden vankeutta koskeva raja, ja siksi teknistä tarkkailua voidaan käyttää vain seuraavia lahjontarikoksia tutkittaessa: törkeä lahjuksen ottaminen (rikoslain 40 luvun 2 pykälä), lahjuksen ottaminen kansanedustajana (40 luvun 4 pykälä) ja törkeä kirjanpitorikos (30 luvun 9 a pykälä).

20. Vieraan valtion antaman menettämisseuraamus päätöksen täytäntöönpanon turvaamisesta säädetään erityisesti laissa kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa (23 pykälä). Kyseisessä laissa viitataan myös pakkokeinolakiin, jossa säädetään yksityiskohtaisesti vakuustakavarikon toimittamisesta Suomessa vieraan valtion esittämän, menettämisseuraamusta koskevan päätöksen (tai todennäköisesti annettavan päätöksen) täytäntöönpanoon liittyvän avunpyynnön perusteella (3 luvun 6 a pykälä). Samassa laissa säädetään myös yksityiskohtaisesti takavarikon toimittamisesta Suomessa vieraan valtion pyynnön perusteella.

Tilastotiedot

21. Arviointiryhmälle kerrottiin, ettei saatavilla ollut erityisiä tilastotietoja mihinkään rikokseen liittyvien menettämisseuraamusten tai väliaikaistoimenpiteiden käytöstä. Valtioneuvosto on kuitenkin todennut, että menettämisseuraamusta käytetään pakollisena toimenpiteenä aina kun mahdollista ja että sitä käytetään rikosasioissa säännöllisesti kaiken aikaa. Suomen viranomaisten mukaan viimeisten kolmen vuoden aikana lahjusten arvo on tuomittu menetettäväksi poikkeuksitta.

Rahanpesu

22. Rahanpesurikoksista säädetään rikoslain 32 luvussa. Kaikki lahjontarikokset ovat rahanpesutoimiin liittyviä esirikoksia. On kuitenkin pantava merkille, ettei vaikutusvallan väärinkäyttö ole Suomessa rikos. Suomen viranomaiset ovat ilmoittaneet, että sen alueen ulkopuolella tapahtuvat esirikokset kuuluvat olennaisesti rikoslain soveltamisalaan rikoslain 1 luvun nojalla ja että esirikoksiin sovelletaan kaksoisrangaistavuusvaatimusta. Myös tuottamuksellinen rahanpesu kuuluu rikoslain soveltamisalaan, mutta tällöin rikoslakia voidaan soveltaa vain luonnollisiin henkilöihin. Rikosvastuu rahanpesusta ei koske tilannetta, jossa rahanpesijä on tehnyt alkurikoksen, eikä sitä sovelleta tietyssä määrin myöskään rikosentekijän kanssa yhteistaloudessa asuvan henkilön suorittamaan rahanpesuun. Rahanpesusta voidaan tuomita sakkoihin tai enintään kahdeksi vuodeksi vankeuteen. Tärkeästä rahanpesusta voidaan tuomita enintään kuudeksi vuodeksi vankeuteen.

23. Rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa (365/2003) on säädetty kesäkuusta 2003 lähtien liike-elämän eri toimijoiden (kuten luotto- ja rahoituslaitosten, kotimaisten ja ulkomaisten sijoitusyritysten, vakuutusyhtiöiden ja -välittäjien, panttilainaamojen, arpajaistoimintaa harjoittavien yhteisöjen, kiinteistönvälitysliikkeiden, arvopapereiden säilyttäjä, kirjanpitäjien, lakimiesten jne.) velvollisuudesta ilmoittaa epäilyttävistä transaktioista KRP:n rahanpesun selvittelykeskukselle. Valtaosa (enintään 50 prosenttia) epäilyttäviä transaktioita koskevista ilmoituksista tulee valuutanvaihtoyrityksiltä, kansallisilta ja ulkomaisilta viranomaisilta ja pankeilta. KRP:lle tehtyjen epäilyttäviä transaktioita koskevien ilmoitusten määrä on yli kaksinkertaistunut vuodesta 2000. Vuonna 2002 tehtiin 2 718 ilmoitusta, joiden kohteena olevien transaktioiden kokonaisarvo oli 703 632,814 euroa. Samana vuonna KRP toimitti esitutkintaan 114 ilmoitusta, joista kahdeksan liittyi kirjanpitorikoksiin. Yksikään ilmoitus ei liittynyt muihin lahjontarikoksiin. Vuosina 1994–2003 KRP toimitti esitutkintaan 496 ilmoitusta epäilyttävistä transaktioista. Yhdessäkään näistä tapauksista ei havaittu lahjontarikosta.

24. Rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (12 pykälä) mukaan KRP:llä on oikeus saada oikeushenkilöltä tai luonnolliselta henkilöltä sekä julkista tehtävää hoitavilta viranomaisilta rahanpesun selvittämiseen tarvittavia tietoja riippumatta siitä, mitä tietojen luottamuksellisuutta koskevissa säännöksissä säädetään. KRP voi myös keskeyttää transaktion enintään viideksi päiväksi, jos se on rahanpesun selvittämiseksi tarpeen (11 pykälä).

⁵ Vuoden 1997 ja elokuun 2003 välisenä aikana Suomen poliisille tehtiin yhteensä 90 ilmoitusta lahjontarikoksista.

Vuonna 2003 tätä väliaikaista toimenpidettä käytettiin 12 kertaa ja keskeytettyjen transaktioiden arvo oli miljoona euroa.

b. Analyysi

25. Arviointiryhmä katsoi lähtökohtaisesti, että Suomella on vankka oikeusjärjestelmä, jonka pohjalta sekä rikosentekovälineet että rikoksen tuottama hyöty voidaan tuomita menetettäväksi lahjontarikosten yhteydessä. On kuitenkin huomattava, että järjestelmän käytännön näkökohtia on vaikeampaa arvioida, koska saatavilla ei ole tilastotietoja. Toisaalta Suomen viranomaiset ovat todenneet, että menettämisseuraamusta käytetään lahjontatapauksissa poikkeuksetta.

26. Rikoslaisissa (10 luku) säädetään menettämisseuraamuksista paitsi tapauksissa, joissa tekijä on tuomittu rikoksesta, myös tapauksissa, joissa tekijä on syyntakeeton tai vapaa rangaistusvastuusta (*in rem* -menettämisseuraamus). Suomi ansaitsee kiitokset paitsi siitä, että menettämisseuraamus voidaan määrätä, vaikka tekijää ei tuomittaisikaan, myös siitä, että asianosaisten vahingonkorvauspyynnöt asetetaan menettämisseuraamuspäätösten edelle. Lisäksi arviointiryhmä piti myönteisenä sitä, että rikoksen tuottama hyöty – tai lahjontarikosten tapauksessa hyödyn arvo – on tuomittava menetettäväksi. Myös laajennetun menettämisen (ei välttämättä rikoksen tuottaman hyödyn) mahdollisuus on olemassa, vaikka tällainen määräys voidaankin antaa vain muutamien lahjontarikosten tapauksessa (laajennetusta menettämisestä annettuja säännöksiä ei sovelleta yksityisellä sektorilla tapahtuneeseen lahjontaan). Arviointiryhmä katsoi, että tämän toimenpiteen, joka mahdollistaa tuomitun henkilön omaisuuden tuomitsemisen kokonaan tai osittain menetetyksi, pitäisi olla voimakas keino torjua lahjontaa. Suomen viranomaiset voivat halutessaan harkita tältä osin mahdollisuutta laajentaa lahjontarikokset käsittämään myös yksityisellä sektorilla tapahtuvan lahjonnan.

27. Arviointiryhmä pani merkille, että rikoslain mukaan rikoksen tuottaman hyödyn menettämiseen ja rikosvälineiden menettämiseen sovelletaan eri järjestelmiä. Siinä, missä rikoksen tuottama hyöty on tuomittava aina menetettäväksi, rikosväline on tuomittava menetettäväksi vain, jos se on ase tai muu esine tai muuta omaisuutta, jonka hallussapito on laitonta. Menettämisen rajoituksia (10 luvun 6 pykälä), jotka koskevat kolmannelle osapuolelle kuuluvaa omaisuutta, sovelletaan vain rikosvälineiden menettämiseen. Lisäksi rikoslain 10 luvun 8 pykälässä säädetään rikosvälineen arvon menettämiseen liittyvästä poikkeuksesta, jota sovelletaan, jos rikosentekijä osoittaa, että väline on hävitetty tai käytetty. Arviointiryhmä katsoi, että lahjontarikosten tapauksessa voi joskus olla vaikeaa määrittellä, katsotaanko lahjus rikosvälineeksi vai rikoksen tuottamaksi hyödyksi. Tämän kertomuksen hyväksynnän yhteydessä kuitenkin selvitettiin, että Suomen oikeuskäytännön mukaan lahjus katsotaan aina lahjontarikoksen tuottamaksi hyödyksi – silloinkin, kun lahjonnan kohteena ollut henkilö ei ole ottanut lahjusta vastaan.

28. Pakkokeinolain säännökset (3 ja 4 luku) sallivat riittävän hyvin rikosentekovälineiden väliaikaisen takavarikon ja lahjonnan tuottaman hyödyn vakuustakavarikon. Kyseisessä laissa säädetään myös kiireisissä tapauksissa sovellettavasta erityismenettelystä sekä väliaikaistoimenpiteiden kumoamisesta heti, kun niiden voimassa pitämiseen ei ole enää aihetta. Lisäksi rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa säädetään, että transaktio voidaan keskeyttää enintään viideksi arkipäiväksi, jos se on rahanpesun selvittämiseksi tarpeen. Siispä arviointiryhmä katsoo, että lainsäädäntö muodostaa toimivan ja tasapainoisen, kansainvälisiä sääntöjä vastaavan järjestelmän. On kuitenkin huomattava, että tässä kertomuksessa aiemmin mainitut menettämiseen liittyvät puutteet voivat epäilemättä vaikuttaa heikentävästi myös väliaikaistoimenpiteiden järjestelmään. Koska korruptio on Suomessa harvinaista, väliaikaistoimenpiteitä ja menettämisseuraamuksia on käytetty rajoitetusti, ja siksi poliisilla ja syyttäjillä on tältä osin rajallisesti kokemusta. Siksi arviointiryhmä kehottaa Suomea parantamaan poliisille ja syyttäjille annettavaa erikoiskoulutusta, joka liittyy menettämiseen ja väliaikaistoimenpiteisiin

lahjontatapauksissa, sekä hyödyntämään tässä yhteydessä mahdollisimman tehokkaasti muiden maiden kokemuksia.

29. Suomen lainsäädäntö mahdollistaa monenlaisten toimenpiteiden käytön lahjonta- ja rahanpesurikosten tutkinnan aikana. Arviointiryhmän mielestä on hyvä, että poliisi ja syyttäjälaitos saavat tarvittaessa pankkitiedot, taloustiedot ja kaupalliset tiedot, jotka voidaan takavarikoida ja joita voidaan käyttää oikeudessa todistusaineistona. Korruption ja rahanpesun tutkinnassa voidaan käyttää muutamia erityisiä tutkintamenetelmiä, mutta vain hyvin rajoitetusti. Ensimmäinen rajoitus on peräisin pakkokeinolaista, jossa luetellaan rikokset, joiden yhteydessä tällaisille toimenpiteille voidaan myöntää lupa. Arviointiryhmän tulkinnan mukaan lahjontarikoksista vain törkeä lahjuksen ottaminen, lahjuksen ottaminen kansanedustajana ja törkeä kirjanpitorikos kuuluvat 5 a luvun 4 pykälän (teknisen tarkkailun edellytykset) soveltamisalaan, eikä muita erityisiä tutkintamenetelmiä voida käyttää minkään lahjontarikoksen tutkinnassa. Toinen mahdollinen rajoitus on se, että näitä tutkintamenetelmiä voidaan käyttää vain, jos saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin suuri merkitys rikoksen selvittämisen kannalta. Arviointiryhmä ei tiedä, kuinka tätä säännöstä tulkitaan käytännössä ja pidetäänkö esimerkiksi rikosentekijän omaisuutta koskevia tietoja tärkeinä rikoksen selvittämisen kannalta. Arviointiryhmä haluaa kiinnittää huomion lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen 23 artiklaan, jossa säädetään velvollisuudesta sallia erityisten tutkintamenetelmien käyttö kaikkiin lahjonta- ja rahanpesurikoksiin liittyvien todisteiden keräämisen helpottamiseksi sekä rikosvälineiden ja rikosten tuottaman hyödyn tai sen arvoa vastaavan omaisuuden tunnistamiseksi, jäljittämiseksi ja takavarikoimiseksi. Edellä esitetyn perustella on ilmeistä, ettei Suomen lainsäädäntöä ole mukautettu täysin vastaamaan näitä vaatimuksia. Arviointiryhmä pani kuitenkin merkille, että GRECO kehotti ensimmäiseen arviointikierrokseen liittyvässä arviointikertomuksessaan Suomea sisällyttämään lahjonnan sellaisten rikosten joukkoon, joita tutkittaessa voidaan käyttää erityisiä tutkintamenetelmiä, ja että Suomi on käynnistänyt tämän suosituksen mukaisia toimenpiteitä. Tämän pitäisi tarkoittaa sitä, että tulevaisuudessa korruptio- ja rahanpesurikosten tutkinnassa ja rikosentekovälineiden ja lahjontarikosten tuottaman hyödyn tunnistamiseksi, jäljittämiseksi ja takavarikoimiseksi voidaan käyttää erityisiä tutkintamenetelmiä.

30. Arviointiryhmä pani tyytyväisenä merkille, että Suomi on sopimuspuolena kaikissa keskeisissä rikosoikeuden alan kansainvälisissä yleissopimuksissa ja että se voi siis hyötyä kansainvälisestä yhteistyöstä rikosasioissa ja osallistua siihen tehokkaasti. Laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa sekä pakkokeinolain asiaankuuluvat säännökset muodostavat asianmukaisen oikeusperustan sekä menettämislle että väliaikaistoimenpiteille.

31. Rikoslain hiljattain hyväksytyt rahanpesua koskevat säännökset vastaavat muodollisesti rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskevan yleissopimuksen (ETS 141) 6 artiklaa sekä lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen 13 artiklaa.

Ne kattavat kaikkien rikosten tuottaman hyödyn rahanpesun sekä tuottamuksellisen rahanpesun, ja siksi rahanpesun vastaisten ehkäisy- ja rankaisutoimenpiteiden joukkoa voitaisiin käyttää myös korruption torjunnassa. Arviointiryhmälle kuitenkin kerrottiin, ettei rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua, etsintää, takavarikkoa ja menetetyksi tuomitsemista koskevaa yleissopimusta sovelleta useinkaan käytännössä ja että viimeisten viiden vuoden aikana Suomi on esittänyt tämän sopimuksen pohjalta vain viisi pyyntöä eikä se ole saanut yhtäkään pyyntöä. Siispä kansainvälisen yhteistyön tehokkuutta on vaikeaa arvioida käytännössä lahjontarikosten ja rahanpesun välisten yhteyksien osalta. Arviointiryhmä pani tältä osin merkille vähäisiä puutteita, joita Suomen viranomaiset voivat halutessaan käsitellä. Se, ettei vaikutusvallan väärinkäyttö ole rikos, saattaa vaikeuttaa oikeusavun antamista vieraille valtioille tähän rikokseen liittyvissä asioissa. Toinen ongelma liittyy siihen, että tilanne, jossa rahanpesijä on tehnyt alkurikoksen ("self-

laundering”), luetaan rahanpesurikokseksi, koska lahjontarikokseen syyllistyvä henkilö todennäköisesti hoitaa myös siitä saamansa hyödyn rahanpesun itse. Suomen viranomaiset ovat kiistäneet tämän kannan. Rikoslaisissa säädetään sama rangaistus tarkoituksellisesta rahanpesusta (32 luvun 6 pykälä) ja tuottamuksellisesta rahanpesusta (32 luvun 9 pykälä). Lisäksi törkeän rahanpesun määritelmässä (32 luvun 7 pykälä) käytetään kahta ilmaisua ilman, että ne on määritelty kunnolla.⁷ Nämä ilmaisut ovat ”erittäin arvokas” (omaisuus) ja ”erityisen suunnitelmallisesti”. Tämä rikkoo oikeusvarmuuden periaatetta (*lex certa*) ja voi aiheuttaa myös käytännön ongelmia, sillä osa tutkintavaltuuksista ja säädetyt seuraamukset riippuvat näistä ilmaisuista.

III. AIHE 2 – JULKISHALLINTO JA KORRUPTIO

a. Kuvaus tilanteesta

Viranomaisen/julkishallinnon määritelmä

32. Julkishallinnoksi luetaan organisaatiot, jotka käyttävät julkista valtaa kansallisesti, alueellisesti ja kunnallisesti. Julkisen vallan käyttäjiksi voidaan katsoa myös välillistä julkista valtaa ja siirrettyä julkista valtaa käyttävät elimet (muut kuin julkiset elimet, jotka käyttävät julkista valtaa).

Julkiseen valtaan kuuluu oikeus vahvistaa sääntöjä. Siihen kuuluu myös oikeudellinen ja hallinnollinen päätöksenteko yksilöiden oikeuksista ja velvoitteista. Poliisityön, velkojen perinnän ja verotuksen kaltaiset tehtävät sekä viranomaisten oikeus määrätä virallisia rangaistuksia sivullisille (esimerkiksi ehdollinen sakkorangaistus) muodostavat julkisen vallan käytön ydinalueen. Lainsäädäntö- ja tuomiovallan käyttöä ei katsota hallinnolliseksi tehtäväksi.

33. Suomen perustuslaissa säädetään valtionhallinnon yleisestä järjestämisestä, valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista (119 pykälä) sekä hallinnollisista jaotuksista (122 pykälä). Lisäksi perustuslaissa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti hallintotehtäviä voidaan siirtää muille tahoille kuin viranomaisille. Näin varmistetaan, että myös välillistä julkista valtaa käyttävät elimet noudattavat oikeusperiaatetta. Tehtävä siirretään tavallisesti lailla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan siirtää vain viranomaisille.

Korruptionvastainen politiikka

34. Perustuslaissa, lainsäädännössä ja lukuisissa päätöksissä vahvistetaan peruseriaatteen, joilla pyritään varmistamaan Suomen julkishallinnon luotettavuus. Nämä tekstit muodostavat Suomen julkishallintopolitiikan perustan. Perustuslaissa säädetään perusoikeuksista ja -vapauksista (2 luku) sekä suojasta julkisen vallan väärinkäytöltä. Lisäksi valtion virkamieslaissa (750/1994) säädetään viranomaisten ja virkamiesten yleisistä velvoitteista ja vahvistetaan näin valtion virkamiesten tehtävien asianmukaista hoitamista koskevat yleiset säännöt. Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) on vastaava säädös paikallisten virkamiesten tehtävistä. Julkishallinnolla ei kuitenkaan ole selkeää korruptiontorjuntastrategiaa. On myös lisättävä, että Suomen valtioneuvosto teki vuonna 1999 periaatepäätöksen harmaan talouden kitkemiseen tähtäävästä toimintaohjelmasta, joka käsittää myös korruption.

⁶ Suomen viranomaiset ovat todenneet, ettei se, että vaikutusvallan väärinkäyttö ei ole rikos, välttämättä vaikeuta oikeusavun antamista vieraille valtioille, koska vaikutusvallan väärinkäytöstä voidaan usein rangaista toisen rikoksen perusteella (esimerkkinä avunanto rikokseen). Ainut rajoite on se, ettei vaikutusvallan väärinkäytön yhteydessä voida käyttää pakkokeinoja.

⁷ Paikan päällä tehdyn vierailun yhteydessä viranomaiset kertoivat arviointiryhmälle, että tuomioistuinten pitäisi määritellä edellä mainitut ilmaisut, mutta eivät kyenneet esittämään konkreettisia määritelmiä. Esittäessään huomautuksia kertomusluonnoksesta viranomaiset totesivat, että tällaisten ilmaisujen käyttö kuuluu lainsäädäntötyön perusmenetelmiin ja että määritelmät ovat kunkin lain valmistelumateriaalissa.

Julkishallinnon avoimuus

35. Julkishallinnon avoimuuden ja julkisuuden periaatteita pidetään Suomessa parhaina keinoina suojautua korruptiolta. Perustuslain (12 pykälä) mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta, ja asiakirjat ovat julkisia, jolle niiden julkisia ole erikseen rajoitettu. Tällaisen julkisuuden rajoittamista koskevan päätöksen on perustuttava lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Kyseisessä laissa luetellaan perusteet, joiden nojalla asiakirja voidaan pitää salassa. Jos vain osa asiakirjasta on salainen, asiakirjan muista osista on voitava saada mahdollisuuksien mukaan tieto. Laissa säädetään siitä, kuinka virallisiin asiakirjoihin tutustumista koskevaa oikeutta käytetään käytännössä, myös viranomaisten velvollisuudesta edistää tiedonsaantia. Useimmat julkiset asiakirjat ovat saatavissa sähköisessä muodossa.

Asiakirjoja voi pyytää nähtäväksi monin eri tavoin: suullisesti, puhelimitse, kirjallisesti, sähköpostitse tai käymällä viranomaisen tiloissa. Asiakirjoihin tutustuminen on maksutonta.

36. Viranomaisten ja yhteiskunnan väliset kuulemiset on turvattu lukuisin yleisin ja erityisin asetuksin, joissa säädetään niiden välisestä vuorovaikutuksesta. Viranomaisten on tiedotettava asioista, joilla voi olla vaikutusta laajalla alueella tai lukuisien henkilöiden oloihin (hallintomenettelylain 13 pykälä). Myös kuntalaissa säädetään vastaavasta velvoitteesta (29 pykälä). Suomen viranomaiset ovat viitanneet myös maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999), jossa säädetään viranomaisten, maanomistajien ja asukkaiden kuulemisesta.

Julkishallinnon valvonta

37. Yksittäistä kansalaista tai yhteisöä koskevista viranomaisten (valtion viranomaisten tai paikallisviranomaisten) päätöksistä voi valittaa hallintotuomioistuimeen (viime kädessä *korkeimpaan hallinto-oikeuteen*).

38. Kuka tahansa, jolle *valtionhallinnon* päätös osoitetaan tai jonka oikeuteen, velvoitteeseen tai etuun päätös suoraan vaikuttaa, voi valittaa päätöksestä tuomioistuimeen. Valitus voi perustua päätöksen sisältöön ja muotoon. Viranomaisen voi valittaa toisen viranomaisen päätöksestä suojellakseen yleistä etua toimivaltansa mukaisesti.

39. Yksilöt, joihin *kunnallishallinnon* päätös vaikuttaa, voivat esittää kyseiselle viranomaiselle oikaisuvaatimuksen ja/tai tehdä valituksen hallintotuomioistuimeen (kuntalain 89 ja 90 pykälä). Oikaisujärjestelmä on kunnan sisäinen järjestelmä, jossa päätöstä harkitaan uudelleen sen lainvastaisuuden tai tarkoituksenmukaisuuden perusteella. Valitukset voivat puolestaan perustua vain päätöksen lainvastaisuuteen. Lisäksi on pantava merkille, että paikallisviranomaisen päätöksestä voi valittaa kuka tahansa paikallisyhteisön jäsen riippumatta siitä, onko hän asianosainen vai ei.

40. Historiallisista syistä Suomessa toimii kaksi ”laillisuuden vartijaa”: *oikeuskansleri* ja *eduskunnan oikeusasiamies* (perustuslain 108 ja 109 pykälä). Niiden tehtävät menevät pitkälti päällekkäin. Nämä elimet valvovat valtioneuvoston ja presidentin virkatointen lainmukaisuutta ja seuraavat puutteita tavassa, jolla viranomaiset hoitavat hallinnollisia tehtäviään. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri sopivat työnjaosta (tapauskohtaisesti). Ne vastaanottavat kanteluja yleisöltä, ne käyttävät samanlaisia tutkintamenetelmiä ja niillä on samanlaiset valtuudet: ne ottavat kantaa viranomaisten/virkamiesten toimintaan, antavat huomautuksia virkamiehille ja antavat määräyksiä rikossyytteiden nostamisesta. Kumpikin elin voi käsitellä lahjontaan liittyviä kanteluja, mutta arviointiryhmän saamien tietojen mukaan tällaiset kantelut ovat harvinaisia. Käsiteltävien asioiden määrä on pysynyt viime vuosina vakaana: vuonna 2003 oikeuskansleri sai käsiteltäväkseen noin 1 400 asiaa ja oikeusasiamies noin 2 800 asiaa. Niistä noin 15–18 prosenttia johti huomautuksen antamiseen.

Työhönotto, ura ja ehkäisyoimenpiteet

41. Virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet vahvistetaan perustuslaissa, jonka mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu

kansalaiskunto (125 pykälän toinen kappale). Nämä nimitysperusteet koskevat sekä valtion viranomaisia että paikallisviranomaisia. Valintaprosessi käsittää seuraavat vaiheet: virkatehtävien tarkastelu, ilmoitus- ja hakumenettely, hakemusten vastaanotto, hakemusten käsittely, haastateltavien esivalinta, jäsenneily haastattelu, soveltuvuuden arviointi (tarvittaessa), nimitysehdotus, ilmoitus eduista ja yhteyksistä, lääkärintarkastus (tarvittaessa), nimitys sekä hakijoille ilmoittaminen. Eduista ja yhteyksistä annettavaa ilmoitusta lukuun ottamatta tätä menettelyä voidaan käyttää mitä tahansa valtiollista virkaa täytettäessä. Valtion korkeimpia virkamiehiä nimitettäessä valintaprosessissa sovelletaan valtioneuvoston periaatepäätöstä, jossa käsitellään myös eettisiä ja moraalisia kysymyksiä.

42. Hiljattain hyväksytyssä laissa turvallisuusselvityksistä (2002/177) säädetään virkaan tai koulutukseen otettavan taikka virkaa tai tehtävää hoitavan henkilön taustan tarkistamisesta. Tämän lain yleisenä tavoitteena on suojella Suomen turvallisuutta.

43. Arviointiryhmälle ilmoitettiin, että valtionhallinto ja kunnallishallinnot järjestävät tavallisesti uusille viranhaltijoille alustavaa koulutusta, jossa uudet viranhaltijat perehdytetään yleisesti tehtäväänsä ja heille kerrotaan myös tilanteista, joihin liittyy lahjonnan vaara. Lisäksi alustavassa koulutuksessa käsitellään virkamiesetiikkaan liittyviä asioita.

Eturistiriidat

44. Valtion virkamieslain 8 a pykälässä säädetään, että korkeaan virkaan nimitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä, henkilökohtaisista veloistaan, muusta varallisuudestaan, sivutoimistaan jne. Valtion virkamieslain 18 pykälän mukaan virkamies ei saa ottaa vastaan eikä pitää sivutointa ilman lupaa ja hänen on ilmoitettava asiasta asianomaiselle viranomaiselle. Lupa, joka voidaan aina peruuttaa, perustuu riskiarvioon siitä, kuinka sivutoimi voi vaikuttaa virkamiehen tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai haitata muuten tehtävän asianmukaista hoitamista.

45. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 18 pykälässä säädetään sivutoimen pitämiseen liittyvistä periaatteista, jotka ovat samankaltaisia kuin valtion virkamiehiin sovellettavat periaatteet. Lisäksi kuntalaki sisältää säännöksiä (35 ja 36 pykälä), joilla pyritään estämään likeyritysten jäsenten valinta valtuustoihin, jos tällaisen aseman katsotaan hyödyttävän merkittävästi heidän liiketoimintaansa. Vaaleilla valitut paikalliset viranhaltijat, kaupunginvaltuutetut, tilintarkastajat ja kunnalliset viranhaltijat eivät voi käsitellä asioita, jotka koskevat henkilökohtaisesti heitä itseään tai heidän sukulaisiaan.

46. Käytössä ei ole yleisiä säännöksiä valtion- tai kunnallishallinnossa työskentelevien henkilöiden säännöllisestä työkierrosta. Tullissa työkiertoa on kuitenkin käytetty eturistiriitojen välttämiseksi.

Työkiertoa käytetään myös poliisin peitetoiminnassa. Työntekijöiden liikkumista edistetään yleisesti pikemminkin keinona kehittää osaamista eikä niinkään keinona välttää eturistiriitoja.

47. Käytössä ei ole mekanisme, jolla puututtaisiin tilanteisiin, jossa virkamiehet jättävät virkansa ja siirtyvät yksityiselle sektorille. Arviointiryhmälle kerrottiin, että Suomessa on keskusteltu tähän aiheeseen liittyvistä toimenpiteistä mutta konkreettisia tuloksia ei ole saavutettu.

Lahjat/edut

48. Valtion virkamieslaissa (4 luvun 15 pykälässä) säädetään, ettei virkamies saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen. Lahjan hyväksyttävyyttä arvioidaan ulkopuolisen näkökulmasta, eikä lahjan rahalliselle arvolle ole asetettu tiettyä rajaa.

49. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 pykälän kolmannessa kappaleessa säädetään, ettei viranhaltija saa vaatia, ottaa vastaan tai hyväksyä sellaista

taloudellista tai muuta etua, josta säädetään rikoslain 40 luvussa (passiivinen lahjonta).

Etiikka ja eettiset säännöt / menettelysäännöt

50. Julkishallinnon ja virkamiesten eettiset arvot perustuvat perustuslaissa, erityissääöksissä ja muissa hyvän hallinnon periaatteita käsittelevissä teksteissä vahvistettuihin periaatteisiin. Tältä osin valtion virkamieslain säännökset toimivat valtion virkamiesten menettelysääntöinä ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säännökset paikallisviranomaisten menettelysääntöinä. Lisäksi hallintolaissa vahvistetaan muun muassa hallintomenettelyä, päätöksiä ja asiakirjojen esittämistä koskevat pääperiaatteet. Tämän lain mukaan hallinnon peruseriaatteita ohjaavat muodolliset periaatteet, jotka ovat *tasapuolisuus, lainmukaisuus, puolueettomuus, oikeasuhtaisuus ja ennakoitavuus*.

51. Valtioneuvosto teki vuonna 2001 periaatepäätöksen valtion henkilöstöpolitiikan linjasta. Sen mukaan julkisten virkatehtävien pitäisi perustua arvoihin ja korkeaan etiikkaan. Päätöksen täytäntöönpanemiseksi valtiovarainministeriö (valtion työmarkkinalaitos) on käynnistänyt hankkeen, jonka tavoitteena on ylläpitää ja edistää valtiollisten yksiköiden virkamiesten korkeaa moraalialueita etsimällä keinoja sisällyttää arvot käytännön toimintaan. Hankkeen tulokset muodostuvat viiden pilottiosaston kokemuksista, työryhmän johtopäätöksistä ja tavoista, joilla arvot on muutettu käytännössä hyviksi menetelmiksi. Lisäksi valtiovarainministeriö valmisteli julkaisua yhteisistä jaetuista arvoista sekä keskustelua niiden merkityksestä jokapäiväisessä työssä ja viranomaisten ja valtionhallinnon henkilökunnan tärkeimmistä oikeuksista ja velvoitteista.

52. Vuonna 2002 valtion työmarkkinalaitos (VTML) käynnisti valtion nuorten asiantuntijoiden tutustumisohjelman ("Vanuatu"), jossa käytetään erityistä verkko-oppimisalustaa ("ValtioWoppi"). Ohjelmassa käsitellään arvoja, etiikkaa ja hyvää hallintoa ja annetaan lainsäädäntö- ja hallintotyöhön liittyvää koulutusta. ValtioWoppi-ohjelma otettiin kaikissa ministeriöissä alustavasti käyttöön keväällä 2003. Lisäksi arvot ja etiikka aiotaan sisällyttää osaksi johtamiskoulutusta ja valtionhallinnon muun henkilökunnan koulutusta.

53. Paikallishallinnosta voidaan todeta, että kunnallinen työmarkkinalaitos on laatinut paikallishallinnon henkilöstöstrategiaa koskevat ohjeet, mutta niissä ei käsitellä lahjontaan liittyviä näkökohtia. Kuntaliitto julkaisi kuitenkin vuonna 1993 ohjekirjan "Hyvä kunnallinen hallintotapa: eettiset periaatteet käytännössä". Tässä julkaisussa tuodaan esiin useita hyvän hallinnon periaatteita, joilla korostetaan avoimuuden, riippumattomuuden, lahjomattomuuden ja muiden kuin etua tuottavien yhteyksien kaltaisia arvoja.

54. Terveystieteiden alalla on käytössä useita ammattieettisiä ohjeita. Laissa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) kielletään muun muassa lahjusten ottaminen ja tehdään siitä rangaistavaa. Terveystieteiden oikeusturvakeskus vastaa terveydenhuollon ammattien valvonnasta. Lääkelaissa (395/1987) säädetään lääkkeiden markkinoinnista. Laki sisältää säännöksen, jonka mukaan lääkkeiden myynninedistämistapahtumissa terveydenhuollon ammattilaisille tarjottavan vieraanvaraisuuden on oltava kohtuullista. Lain mukaan henkilöt eivät saa myöskään pyytää tai ottaa vastaan mitään kiellettyjä kannustimia (lahjuksia). Lääkelain noudattamista valvoo lääkelaitos. Nämä säännökset perustuvat Euroopan unionin direktiiviin 2001/82/ETY.

55. Julkisista hankintamenettelyistä säädetään laissa julkisista hankinnoista (1505/92) ja useissa siihen liittyvissä asetuksissa, joissa annetaan virkamiehille toimintaohjeita. Nämä säädökset perustuvat EU:n direktiiveihin 93/36/ETY, 93/37/ETY, 93/38/ETY ja 92/50/ETY.

56. Myös poliisiviranomaiset ovat virkamiehiä, joten heidänkin on noudatettava virkamiesten yleisiä sääntöjä. Lisäksi poliisin ylijhto on julkaissut Hyvän poliisitoiminnan julistuksen, joka on jaettu kaikille poliisilaitoksille. Julistus muodostuu 15 erilaisesta poliisityössä noudatettavasta eettisestä säännöstä, joista esimerkkeinä

voidaan mainita seuraavat: ”Poliisi on rehellinen, oikeudenmukainen ja tehokas eikä tavoittele viranhoidossa omaa etuaan” (4. sääntö), ”tiedottaa avoimesti” (7. sääntö) ja ”noudattaa yhteiskunnallisesti yhtenäisiä ja yleisesti hyväksytyjä menettelytapoja” (10. sääntö) jne. Lisäksi poliisin ylijhto on hyväksynyt poliisin toiminnan yleiset periaatteet, joilla pyritään valistamaan yleisöä siitä, mitä se voi odottaa poliisilta. Esitteessä selvennetään poliisin toimenkuvaa ja annetaan yksittäisille poliisiviranomaisille yleisiä ohjeita asianmukaisesta poliisitoiminnasta. Lisäksi jokaisen poliisin on annettava poliisikoulusta valmistuttuaan poliisin eettinen vala eli juhlallinen vakuutus, jossa korostetaan lahjomattomuuden, vilpittömyyden ja ammattimaisuuden kaltaisia arvoja päivittäisessä poliisityössä.

57. Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyösasto on julkaissut *Korruption vastaisen toiminnan käsikirjan*, jolla pyritään ottamaan korruption torjunta keskeiseksi osaksi kehitysyhteistyötä. Käsikirjassa käsitellään myös korruptionvastaisen hallinnollisen lainsäädännön käyttöön ottamista tällä alalla.

Lahjonnasta ilmoittaminen

58. Suomen lainsäädännössä ei säädetä erikseen valtion virkamiesten virkavirheen/lahjonnan ilmoittamisesta. Arviointiryhmälle kuitenkin kerrottiin, että yleisen säännön mukaan viranhaltijan on ilmoitettava havaitsemistaan laittomuuksista. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain mukaan (47 pykälä) todennäköisiin syihin perustuvista rikosepäilyistä on ilmoitettava poliisille viipymättä.

Kurinpitomenettelyt ja seuraamukset

59. Valtion virkamieslain mukaan työnantajana toimiva viranomaislainen voi ryhtyä hallinnollisiin toimenpiteisiin (kurinpitoon viittaava ilmaisu korvattiin ilmaisulla ”hallinnollinen” vuonna 1994), ellei valtion virkamies hoida tehtäviään asianmukaisesti. Seuraamukset ovat kirjallinen varoitus, huomautus ja virkasuhteen purkaminen. Kaikista näistä toimenpiteistä voi valittaa tuomioistuimeen. Vireillä voi olla samanaikaisesti rikos- ja hallintokanteita.

60. Paikallisviranomaisten palveluksessa työskentelevien virkamiesten tilanne on samankaltainen. Heihin sovelletaan kuitenkin kuntalakia ja lakia kunnallisesta viranhaltijasta. Kunnanvaltuusto voi pidättää viranhaltijan toimestaan tutkinnan tai oikeudenkäynnin ajaksi myös siinä tapauksessa, että rikos on tehty virkatehtävien ulkopuolella. Arviointiryhmälle kerrottiin, ettei kuntasektorilla ole käytetty kurinpitomenettelyjä vuoden 1995 jälkeen.

b. Analyysi

61. Arviointiryhmän saaman yleisvaikutelman mukaan Suomen julkishallinto toimii hyvin, minkä ansiosta järjestelmä on eettinen ja avoin. Toisaalta arviointiryhmä pani merkille, ettei viranomaisiin sovellettavissa säännöksissä korosteta aina lahjonnan vaaraa eikä tarvetta pysyä jatkuvasti valppaana. Tämä on varsin ymmärrettävää, koska Suomessa tavataan lahjontaa hyvin vähän ja Suomea pidetään yleisesti yhtenä maailman vähiten korruptoituneista maista.

62. Suomessa kauan käytössä ollut vapaan tiedonsaannin järjestelmä on luultavasti keskeinen tekijä, jonka vuoksi lahjonta näyttää olevan maassa poikkeuksellista. Avoimuudesta annettuja säännöksiä (jotka ovat lähinnä perustuslain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä) sovelletaan hallinnon kaikilla tasoilla. Niissä paitsi säädetään kansalaisten oikeudesta tutustua pääsääntöisesti kaikkiin julkisiin asiakirjoihin myös veloitetaan viranomaiset toimittamaan yleisölle tietoja ennakoivasti. Arviointiryhmä ei havainnut merkkejä siitä, että sähköisten välineiden yleinen käyttö julkishallinnossa olisi rajoittanut avoimuutta millään tavalla, pikemminkin päinvastoin. Suomi ansaitsee kiitokset avoimesta sähköisen hallinnon politiikastaan.

63. Suomessa on voimassa perustuslaillinen ja oikeudellinen kehys, jossa säädetään luotettavan julkishallinnon yleisistä periaatteista ja joka sisältää myös jossakin määrin erilaisia korruptionvastaisia toimenpiteitä. Tähän tarkoitukseen ei ole kuitenkaan kehitetty yleistä korruptiontorjuntastrategiaa.

Toisaalta arviointiryhmä pani merkille, että Suomessa toteutetaan useita hyvää hallintoa koskevia aloitteita. Keskustasolla eri virastoissa toteutetaan pilottihankkeita, joilla pyritään vakiinnuttamaan eettiset säännöt. Ne ovat epäilemättä tärkeä merkki siitä, että hyvää hallintoa pidetään ensisijaisena tavoitteena. Suunnitelmien mukaan hankkeiden jälkeen laaditaan julkaisuja ja järjestetään koulutusta. Lisäksi tietyillä aloilla, joilla lahjonnan vaaran katsotaan olevan erityisen suuri, kuten terveydenhuollossa ja julkisten hankintojen alalla, on käytössä eettiset ohjeet. Sama koskee myös poliisia. Paikallistasolla virkamiesten etiikkaa käsittelevää ohjekirjaa ajantasaistetaan. Näin ollen Suomessa on käynnissä useita aloitteita, joilla pyritään lujittamaan julkishallinnon eettisiä periaatteita. Arviointiryhmä suhtautui suurella mielenkiinnolla tähän prosessiin ja sen jälkeisiin arviointeihin.

64. Suomessa on todettu, että julkisiin hankintamenettelyihin liittyy erityisen suuri lahjonnan vaara, vaikka lahjontaa onkin tapahtunut vain muutaman kerran. Suomen viranomaiset totesivat, että ulkoistamisen ja yksityistämisen lisääntyessä sekä kansallisesti että paikallisesti tätä prosessia on tärkeää valvoa erityisesti kunnissa, joissa esimerkiksi yrittäjien ja kunnallishallinnon väliset siteet saattavat olla tiiviit. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo julkisia hankintoja. Se on havainnut muutamia tapauksia, joissa on väitetty tapahtuneen lahjontaa, ja ryhtynyt niissä asianmukaisiin toimiin. Arviointiryhmälle kuitenkin kerrottiin, ettei varsinkaan paikallistasolla ole aina mahdollista ryhtyä toimiin vähäpätöisemmissä tapauksissa, joissa tarjousmenettely on ollut epätydyttävä. Lisäksi markkinatuomioistuimien, joihin tällaisista tapauksista voi valittaa, on saanut yhä enemmän valituksia.

Kuntaliitto on laatinut hiljattain paikallistason hankintamenettelyjä koskevat ohjeet. Arviointiryhmä on ottanut huomioon lausunnot tähän alaan liittyvästä erityisestä lahjontariskistä ja pannut merkille, että julkishallinnon on seurattava tiiviisti julkisiin hankintoihin liittyviä tapahtumia erityisesti paikallistasolla ja että käyttöön on otettava mahdollisuuksien mukaan toimenpiteitä, joilla torjutaan sopimatonta vaikuttamista hankintamenettelyihin.

65. Arviointiryhmä oli yleisesti tyytyväinen henkilöstöpoliittiseen järjestelmään. Se havaitsi, että käytössä on monenlaisia toimenpiteitä, joilla torjutaan sopimatonta vaikuttamista valtion ja kuntien virkamiehiin. Valtion virkamiesten ei tarvitse kuitenkaan ilmoittaa virkaa hoitaessaan havaitsemastaan virkavirheestä tai lahjonnasta, vaikka kuntien virkamiesten on tehtävä asiasta ilmoitus. Arviointiryhmä kehottaa Suomea ottamaan käyttöön selvät säännöt/ohjeet valtionhallintoon liittyvien lahjontaepäilyjen ilmoittamisesta ja järjestämään virkamiehille asiasta koulutusta.

66. Arviointiryhmä huomasi, ettei käytössä ole sääntöjä virkamiesten siirtymisestä julkiselta sektorilta yksityiselle sektorille. Sille kerrottiin, että Suomessa on keskusteltu näistä kysymyksistä, mutta konkreettisia tuloksia ei ole saavutettu. Arviointiryhmä katsoi asian olevan yhä huolestuttavampi erityisesti siksi, että julkiset virkatehtävät lähentyvät jatkuvasti yksityistä sektoria. Eturistiriitojen välttämiseksi arviointiryhmä kehottaa ottamaan käyttöön selviä sääntöjä/ohjeita sellaisten tilanteiden varalta, joissa virkamiehet siirtyvät yksityiselle sektorille.

IV. AIHE 3 – OIKEUSHENKILÖT JA KORRUPTIO

a. Kuvaus tilanteesta

67. Suomen oikeusjärjestelmä tuntee monenlaisia oikeushenkilöitä, sekä yksityisiä että julkisia. Oikeushenkilöitä ovat kaikkien yhtiömuotojen mukaiset yhtiöt (avoimet yhtiöt, kommandiittiyhtiöt ja osakeyhtiöt) sekä rekisteröidyt yhdistykset ja säätiöt. Oikeushenkilöt ovat täysivaltaisia: niillä on oikeuksia, ne voivat tehdä sitoumuksia ja esiintyä osapuolena tuomioistuimissa ja muissa viranomaisyhteyksissä.

68. Suomessa yleisimpiä yhtiömuotoja ovat osakeyhtiö, avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö, osuuskunta ja toiminimi (yksityinen elinkeinonharjoittaja). Vuoden 2002 lopussa Suomessa oli rekisteröitynä yli 232 000 osakeyhtiötä, 65 000 avointa yhtiötä ja kommandiittiyhtiötä, 2 900 osuuskuntaa ja 132 000 yksityistä elinkeinonharjoittajaa. Nämä yhtiömuodot ovat oikeushenkilöitä lukuun ottamatta toiminimeä, joka samastetaan yksityiseen elinkeinonharjoittajaan.

69. *Osakeyhtiö* (osakeyhtiölaki) on pääomayhtiö. Sen osakkaat eivät ole henkilökohtaisesti vastuussa yhtiön sitoumuksista. Osakkaana voi olla yksi tai useampi luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Pääsääntönä on, että hallituksen jäsenistä vähintään yhden on asuttava vakituisesti Euroopan talousalueella. Osakeyhtiötä ei voi perustaa henkilö, joka ei ole oikeustoimikelpoinen, joka on konkurssissa tai jolle on asetettu liiketoimintakielto.

Yksityisen osakeyhtiön osakepääoma on vähintään 8 000 euroa, ja julkisen osakeyhtiön osakepääoma on vähintään 80 000 euroa. Osakeyhtiö syntyy rekisteröimisellä.

70. *Avoimella yhtiöllä* tai *kommandiittiyhtiöllä* (laki avoimesta yhtiöstä ja kommandiittiyhtiöstä) on oltava ainakin kaksi yhtiömiestä. *Kommandiittiyhtiöllä* on oltava ainakin yksi vastuunalainen yhtiömies ja yksi äänetön yhtiömies. Yhtiömiehet voivat olla niin luonnollisia henkilöitä kuin oikeushenkilöitäkin. Avoimessa yhtiössä yhtiömiehet vastaavat henkilökohtaisesti ja rajoituksitta yhtiön veloista, kun taas kommandiittiyhtiössä äänettömän yhtiömiehen vastuu rajoittuu hänen sijoittamaansa pääomaan. Henkilö, jolle on asetettu liiketoimintakielto, ei voi toimia yhtiömiehenä avoimessa yhtiössä eikä vastuunalaisena yhtiömiehenä kommandiittiyhtiössä. Pääsääntönä on, että avoimessa yhtiössä ainakin yhden yhtiömiehen ja kommandiittiyhtiössä ainakin yhden vastuunalaisen yhtiömiehen on asuttava vakituisesti Euroopan talousalueella. Avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö syntyy yhtiömiesten sopimuksesta, mutta yhtiö on kuitenkin rekisteröitävä.

71. *Osuuskunta* (osuuskuntalaki) on yhteisö, jonka jäsenmäärää eikä osuuspääomaa ole ennalta määrätty. Osuuskunnan tarkoituksena on tukea jäsenten taloudenpitoa tai elinkeinoa harjoittamalla taloudellista toimintaa ja tarjoamalla jäsenille palveluja. Osuuskunnan jäsenet eivät ole henkilökohtaisessa vastuussa osuuskunnan velvoitteista. Osuuskunnan voi perustaa vähintään kolme luonnollista henkilöä taikka yhteisöä, säätiötä tai muuta oikeushenkilöä. Perustajan on tultava osuuskunnan jäseneksi. Vajaavaltainen tai konkurssissa oleva ei voi olla perustajana. Osuuskunta syntyy rekisteröimisellä.

Rekisteröinti ja avoimuus

72. Patentti- ja rekisterihallitus vastaa koko maan kattavasta kaupparekisteristä (kaupparekisterilaki). Myös maistraatit ja työvoima- ja elinkeinokeskukset ovat toimivaltaisia paikallisviranomaisia.

73. Rekisteröinti-ilmoituksiin on liitettävä useita asiakirjoja. Esimerkiksi osakeyhtiöiden on liitettävä siihen perustamisasiakirja ja yhtiöjärjestys, perustamiskokouksen pöytäkirja sekä hallituksen kokouksen pöytäkirja.

Yhtiöille annetaan yritystunnus (Y-tunnus) heti niiden ilmoittauduttua rekisteriin. Ilmoitusmenettelyä uudistettiin 1. huhtikuuta 2001, jolloin käyttöön otettiin patentti- ja rekisterihallituksen ja verohallinnon yhteinen yritys- ja yhteisötietojärjestelmä (YTJ). Tämän uudistuksen myötä yhtiö voi ilmoittaa kaikki sitä koskevat tiedot yhdellä lomakkeella. Perusilmoituksen lisäksi yhtiön on toimitettava tarvittaessa ilmoitukset

kaupparekisteriin tehtävistä muutoksista sekä yritystoiminnan päättymisestä. Ilmoitusten käsittelyaika on korkeintaan kolme viikkoa.

74. Rekisteriviranomainen tarkistaa ilmoituksen muoto- ja aineistovaatimukset, lainmukaisuuden ja ilmoitetut asiat sekä hallituksen jäseniksi ja toimitusjohtajaksi ilmoitettujen henkilöiden tiedot. Heidän henkilötietojaan verrataan väestörekisteriin.

Ulkomaalaisten on todistettava henkilöllisyytensä (passilla tms.). Henkilötietojen muutoksia päivitetään jatkuvasti. Jos yhtiön perustaja on oikeushenkilö, sitä koskevat tiedot tarkistetaan muista rekistereistä, kuten yhdistysrekisteristä. Ellei jonkin muun valtion kuin Suomen kansalaisen tietoja ole Suomen väestötietojärjestelmässä, kaupparekisterille on toimitettava kopio hänen passistaan tai henkilötodistuksestaan. Mikäli ilmoitus on puutteellinen, yhtiötä ei rekisteröidä.

75. Kaupparekisteri on avoin julkinen rekisteri. Avoimuus koskee myös rekisteriin toimitettuja liiteasiakirjoja. Kuka tahansa voi saada maksutta suomalaisten yritysten rekisteritietoja Internetistä yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä (käyttämällä vuonna 2001 käyttöön otettua Y TJ-tietopalvelua). Tämän palvelun avulla kuka tahansa saa myös tietoja verohallinnon ylläpitämistä yhtiörekistereistä.

76. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön osakasluettelo ja osakeluettelo ovat julkisia asiakirjoja, jotka on pidettävä yhtiön pääkonttorissa jokaisen nähtävänä. Jokaisella on oikeus yhtiön kulut korvattuaan saada jäljennös osakasluettelosta tai osakeluettelosta. Lisäksi osakeyhtiöiden ja tietyiltä osin myös muiden oikeushenkilöiden on julkaistava tilinpäätöksensä ja toimitettava ne patentti- ja rekisterihallitukselle rekisteröitäväksi (julkinen asiakirja).

Oikeushenkilöiden vastuu

77. Rikoslaisissa on säädetty vuodesta 1995 lähtien oikeushenkilöiden eli yhteisöjen, säätiöiden tai muiden oikeushenkilöiden rangaistusvastuusta (9 luku). Tähän lakiin tehtiin vuosina 2001, 2002 ja 2003 oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia muutoksia. Oikeushenkilöllä on rangaistusvastuu, ”jos sen lakisääteiseen toimielimeen tai muuhun johtoon kuuluva taikka oikeushenkilössä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä on ollut osallinen rikokseen tai sallinut rikoksen tekemisen taikka jos sen toiminnassa ei ole noudatettu vaadittavaa huolellisuutta ja varovaisuutta rikoksen ehkäisemiseksi” (rikoslain 9 luvun 2 pykälän ensimmäinen kappale). Oikeushenkilö voidaan tuomita rangaistusvastuuseen, vaikka rikoksen tehnyttä luonnollista henkilöä ei voida saada selville tai tuomita. Ellei rikoksentehtijää voida tuomita teon vanhentumisen vuoksi, yhteisöäkään ei voida tuomita.

78. Oikeushenkilöt voidaan tuomita rangaistusvastuuseen monista rikoslaisista säädettyistä rikoksista, myös aktiivisesta lahjonnasta ja rahanpesusta. (Huom. Yhteisöt eivät ole vastuussa vaikutusvallan väärinkäytöstä, joka ei ole Suomen lainsäädännön nojalla rikos.)

Seuraamukset

79. Oikeushenkilöt voidaan tuomita vain ”yhteisösakkoon” (850–850 000 euroa). Jos rikoksia on tapahtunut useampi, oikeushenkilö voidaan tuomita ”yhteiseen yhteisösakkoon”. Huhtikuun 1. päivästä 2003 alkaen tuomitulle oikeushenkilölle on täytynyt määrätä seuraamus (ennen kyseistä päivämäärää seuraamus oli harkinnanvarainen).

Suomessa on voimassa rikosrekisterilaki, jossa säädetään rikoksista tuomittujen oikeushenkilöiden tietojen merkitsemisestä rikosrekisteriin. Rekisteriä saavat käyttää vain tuomioistuimet, syyttäjät, esitutkintaviranomaiset, tietyt oikeusministeriön virkamiehet, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Arviointiryhmä ei saanut yleisiä tilastoja oikeushenkilöiden rangaistusvastuun käytöstä.

Muut toimenpiteet

80. Kun joku ostaa sijoituspalveluyhtiöstä yli 10 prosenttia, rahoitustarkastukselle (Rata) on ilmoitettava asiasta. Rata voi kieltää kaupan, ellei omistajia pidetä luotettavina. Lisäksi Rata voi kieltää epäluotettavana pidetyn henkilön nimittämisen luottolaitoksen tai sijoituspalveluyhtiön hallituksen jäseneksi tai toimitusjohtajaksi tai vaatia tällaisen henkilön jääväämistä (laki luottolaitostoiminnasta).

81. Liiketoimintakieltoon voidaan määrätä yksityinen elinkeinonharjoittaja, avoimen yhtiön yhtiömies, kommandiitti-yhtiön vastuunalainen yhtiömies, eurooppalaisen taloudellisen etuyhtymän jäsen, henkilö, joka toimii yhtiön hallituksen jäsenenä tai toimitusjohtajana tai muussa siihen rinnastettavassa asemassa, sekä henkilö, joka tosiasiallisesti johtaa oikeushenkilön toimintaa tai hoitaa sen hallintoa. Liiketoimintakiellon määrää tuomioistuin, ja se voidaan määrätä vähintään kolmeksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi. Edellytyksenä on, että kyseinen henkilö on laiminlyönyt liiketoiminnassa olennaisesti siihen liittyviä lakisääteisiä velvollisuuksia tai hän on syyllistynyt liiketoiminnassa rikolliseen menettelyyn (jota ei voida pitää vähäisenä), kuten lahjontaan, ja hänen toimintaansa on kokonaisuutena arvioiden pidettävä velkojien, sopimuskumppaneiden, julkisen talouden taikka terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta vahingollisena. Liiketoimintakieltoon määrätystä henkilöistä pidetään rekisteriä, joka on yleisölle avoin.

Verovähennyskelpoisuus ja veroviranomaiset

82. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”lahjan luontoiset edut” tai lahjukset eivät ole vähennyskelpoisia verotuksessa (korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO 1985/5265 ja KHO 1957/ II 91).

Veroviranomaisten osallistuminen rikosten selvittämiseen ja niistä ilmoittamiseen

83. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 1 ja 4 pykälän mukaan kaikki verotusasiakirjat ovat salaisia⁸. Lain 19 pykälässä kuitenkin säädetään, että verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä verotustietoja verovelvollista koskevine tunnistetietoineen syyttäjä- ja esitutkintaviranomaisille rikosten ennalta estämistä, selvittämistä sekä syytteesenpanoa varten.

⁸ Verotuksen lopputulos on kuitenkin julkista tietoa.

Lain 19 pykälän mukaan verotietoja voidaan siis antaa yksittäistapauksissa rikosten ennalta estämistä ja selvittämistä sekä syytteesenpanoa varten.

84. Veroviranomaiset eivät ole velvollisia antamaan, mutta ne voivat antaa omasta aloitteestaan tietoja valtion tai kunnan viranomaiselle, muulle julkisyhteisölle taikka muulle yhteisölle tai säätiölle, jos on syytä epäillä jonkun syyllistyneen verorikokseen tai muuhun rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on yli kuusi kuukautta vankeutta ja jonka selvittämiseksi tietojen antaminen saattaa olla tarpeen. Veroviranomaiset voivat myös antaa omasta aloitteestaan verotustietoja syyttäjälle ja esitutkintaviranomaisille verorikosten ja kirjanpitorikosten esitutkintaa ja tutkintaa sekä syytteesenpanoa ja tuomioistuinkäsittelyä varten. Mikäli verotarkastuksessa ilmenee asioita, jotka edellyttävät välittömästi kanteen nostamista verorikoksesta tai turvatoimien käynnistämistä ennen tarkastuskertomuksen laatimsvaihetta, verotarkastaja voi laatia alueelliselle veroasiamiehelle muistion kanteen nostamiseksi tai turvatoimien käynnistämiseksi.

85. Lisäksi Suomessa on käynnissä hanke, jolla pyritään kehittämään harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan parissa työskentelevien viranomaisten välistä yhteistyötä. Poliisi, veroviranomaiset ja toisinaan myös tulli-, työ- ja maahanmuuttoviranomaiset toteuttavat tähän liittyviä yhteisiä toimia.

Kirjanpitorikokset

86. Kaikki oikeushenkilöt ovat velvollisia säilyttämään kirjanpitoaineistonsa 6–10 vuotta (kirjanpitolain 1 luku ja 2 luvun 10 pykälä). Kirjanpitorikoksista (tahallista ja tuottamuksellisista) säädetään rikoslaisissa (30 luvun 9 ja 10 pykälä). Kirjanpitorikokseksi katsotaan liiketapahtumien kirjaamisen laiminlyöminen, väärin tai harhaanjohtavien tietojen kirjaaminen sekä kirjanpitoaineiston hävittäminen. Kirjanpitorikoksesta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään neljäksi vuodeksi. Kirjanpitolaissa säädetään muutamista vähäisistä kirjanpitorikoksista.

Kirjanpitäjien yms. tehtävät

87. EU:n direktiivien mukaisesti kirjanpitäjät, tilintarkastajat ja/tai muut neuvontaa antavat ammattiryhmät veloitetaan kyseisistä ammattikunnista annetuissa säädöksissä ilmoittamaan rahanpesuepäilyistä asiaankuuluville viranomaisille.

Heidän on myös ilmoitettava muutamista muista rikoksista, ei kuitenkaan lahjonnasta.

Lisäksi jos tilintarkastaja havaitsee, että hallituksen jäsen, toimitusjohtaja tai muu vastuuvollinen on syyllistynyt rikokseen tai muuhun yhteisön sääntöjen vastaiseen toimintaan, hänen on esitettävä siitä muistutus tilintarkastuskertomuksessa, josta tulee myöhemmin julkinen asiakirja (tilintarkastuslain 19 pykälä).

88. Tilintarkastuslaissa (16 pykälä) säädetään, että tilintarkastajan on noudatettava hyvää tilintarkastustapaa, mikä tarkoittaa muun muassa sitä, että hänen on noudatettava tilintarkastajien ammattietiikasta annettuja sääntöjä (*International Standards of Auditing*, ISA).

89. Arviointiryhmälle ilmoitettiin, että suomalaiset tilintarkastajayhdistykset ovat ottaneet käyttöön eri standardeja, kuten ISA-standardit, IFAC:n (kansainvälisen tilintarkastajaliiton) standardit ja IAASB:n (kansainvälisen tilintarkastus- ja varmennusstandardilautakunnan) standardit. Lisäksi KHT-Yhdistys ry on Euroopan tilintarkastajaliiton (*la Fédération des Experts Comptables Européens*, FEE) jäsen, ja HTM-tilintarkastajat ry on Euroopan pk-yritysten kirjanpitäjien ja tilintarkastajien liiton (*European Federation of Auditors and Accountants for SMEs*, EFAA) jäsen. Nämä liitot ovat sitoutuneet torjumaan korruptiota, järjestäytyneitä rikollisuutta jne.

b. Analyysi

90. Suomessa on käytössä tarkkaan määritelty oikeudellinen järjestelmä, joka koskee monenlaisia oikeushenkilöitä. Oikeushenkilöiden on rekisteröidyttävä, vaikka rekisteröityminen ei aina olekaan oikeushenkilön perustamisen edellytys. Ennen kuin oikeushenkilö kirjataan rekisteriin, rekisteriviranomainen tarkistaa muoto- ja aineistovaatimukset, ja tässä yhteydessä tarkistetaan viran puolesta monien muiden rekistereiden sisältämät tiedot. Lisäksi rekisteriin päivitetään jatkuvasti oikeushenkilöiden ja niihin kytköksissä olevien luonnollisten henkilöiden muuttuneita tietoja. Tässä yhteydessä havaitaan esimerkiksi luonnolliselle henkilölle asetettu liiketoimintakielto. Kullakin oikeushenkilöllä on oma tunnistenumero, joka helpottaa tunnistusprosessia.

91. Suomen hallintojärjestelmän huomattava avoimuus ilmenee erityisen hyvin oikeushenkilöiden tapauksessa. Oikeushenkilöihin liittyvät avoimuusvaatimukset menevät julkishallinnon avoimuusvaatimuksia pidemmälle, sillä ne koskevat myös yksityisoikeuden alaa. Esimerkiksi yhtiöiden ylläpitämät tiedot siitä, kuinka suuren osan yhtiön eri osakkaat omistavat yhtiön osakkeista, ovat osakeyhtiölain mukaan julkisia, ja siten niiden on oltava yleisön saatavilla.

Arviointiryhmä piti järjestelmän huomattavaa avoimuutta tärkeänä keinona ehkäistä sitä, ettei oikeushenkilöitä käytetä rikollisen toiminnan peittelyyn tms. Myös liiketoimintakiellosta annetulla lailla on samansuuntaisia vaikutuksia.

92. Arviointiryhmä pani merkille, että niin sanotussa rahanpesulaissa veloitetaan kirjanpitäjät ja muut lainoppineet ilmoittamaan asiaankuuluville viranomaisille epäilyttävistä liiketoimista. Tässä yhteydessä ei mainita kuitenkaan erikseen ilmoitettavia rikoksia (terrorismin rahoittamista lukuun ottamatta). Arviointiryhmä oli huolissaan siitä, kiinnitetäänkö lahjontaan tältä osin riittävästi huomiota, ja kehottaa siksi Suomen viranomaisia varmistamaan, että kirjanpitäjät ja muut lainoppineet koulutetaan ottamaan lahjonta huomioon epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten yhteydessä.

93. Arviointiryhmä pani merkille, että verohallinto voi paljastaa omasta aloitteestaan tai pyynnöstä verotustietoja rikosten ennalta ehkäisemistä ja/tai selvittämistä varten. Lisäksi verohallinto ja poliisi toteuttavat ”yhteisiä toimia” laittoman taloudellisen toiminnan ehkäisemiseksi. Lahjan luontoiset edut ja lahjukset eivät myöskään ole verovähennyskelpoisia.

94. Rikoslaki kattaa tahalliset kirjanpitorikokset ja vastaa lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen 14 artiklaa. Rikoslainsäädäntö menee sikäli yleissopimusta pidemmälle, että se kattaa myös tuottamukselliset kirjanpitorikokset.

95. Rikoslainsäädännössä säädetään oikeushenkilöiden rangaistusvastuusta. Rangaistusvastuuta sovelletaan, kun luonnollinen henkilö, joka toimii johtavassa asemassa oikeushenkilössä, on toiminut tai jättänyt toimimatta oikeushenkilön eduksi, tai kun hänen suorittamansa seuranta tai valvonta on ollut puutteellista. Rangaistusvastuu ei edellytä luonnollisen henkilön tuomitsemista, eikä se sulje pois mahdollisuutta nostaa kanne rikoksesta epäiltyä luonnollista henkilöä vastaan. Tällaisia kanteita voi olla vireillä samanaikaisesti. Oikeushenkilöiden rangaistusvastuu kattaa useita rikoksia, muun muassa aktiivisen lahjonnan ja rahanpesun. Vaikutusvallan väärinkäyttö, josta määrätään myös lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen 18 artiklassa, ei ole kuitenkaan Suomen lainsäädännön nojalla rikos, ja Suomi teki asiaa koskevan varauman, kun kyseinen yleissopimus ratifioitiin. Arviointiryhmä katsoo, että Suomen lainsäädäntö oikeushenkilöiden rangaistusvastuusta vastaa yleissopimuksen 18 artiklaa.

96. Suomen lainsäädännössä säädetään oikeushenkilöiden pakollisesta sakkorangaistuksesta. Oikeushenkilöiden tuomioista ja rangaistuksista ei ollut saatavilla tilastotietoja. Siksi arviointiryhmä ei voinut arvioida, olivatko laissa säädetyt seuraamukset tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

97. Arviointiryhmä pani merkille, että Suomessa on käytössä rikosrekisteri, johon merkitään myös rikoksesta tuomittujen oikeushenkilöiden tiedot. Rikosrekisteri ei ole julkinen, mutta tietyt julkiset elimet voivat käyttää sitä. Sen sijaan Suomessa pidetään julkista rekisteriä luonnollisista henkilöistä, jotka on asetettu liiketoimintakieltoon (heidän toimiessaan itsenäisinä elinkeinonharjoittajina tai oikeushenkilöiden puolesta).

V. JOHTOPÄÄTÖKSET

98. Suomessa havaitaan lahjontatapauksia hyvin vähän ja niistä tehdään hyvin vähän ilmoituksia. Suomea onkin pidetty pitkään yhtenä maailman vähiten korruptoituneista maista. Suomella on kattava oikeusjärjestelmä, joka sisältää hyvin laajoja korruption vastaisia sääntöjä, joita on käsitelty tämän arvioinnin yhteydessä. Arvioinnissa havaittiin vain vähäisiä puutteita. Suomi ansaitsee ennen kaikkea kiitokset avoimesta ja korruption osalta ennakoivasta hallinnostaan ja sähköisestä hallinnostaan.

99. Edellä esitetyn perusteella GRECO kehottaa Suomea i) parantamaan poliisille ja syyttäjille annettavaa erikoiskoulutusta, joka liittyy menettämiseen ja väliaikaistoimenpiteisiin lahjontatapauksissa, sekä hyödyntämään tässä yhteydessä mahdollisimman tehokkaasti muiden maiden kokemuksia (kohta 28)

ii) ottamaan käyttöön selvät säännöt/ohjeet valtionhallintoon liittyvien lahjontaepäilyjen ilmoittamisesta ja järjestämään virkamiehille asiasta koulutusta (kohta 65)

iii) ottamaan käyttöön eturistiriitojen välttämiseksi selviä sääntöjä/ohjeita sellaisten tilanteiden varalta, joissa virkamiehet siirtyvät yksityiselle sektorille (kohta 66)

iv) varmistamaan, että kirjanpitäjät ja muut lainoppineet koulutetaan ottamaan lahjonta huomioon epäilyttäviä liiketoimia koskevien ilmoitusten yhteydessä (kohta 92).

100. Lisäksi GRECO kehottaa Suomen viranomaisia ottamaan huomioon tämän kertomuksen analyysiosassa esitetyt huomiot.

101. Lopuksi GRECO kehottaa työjärjestyksensä 30 artiklan 2 kohdan mukaisesti Suomen viranomaisia laatimaan kertomuksen edellä mainittujen suositusten täytäntöönpanosta 31. joulukuuta 2005 mennessä.