

Strasbourg, 15. kesäkuuta 2001

**Julkinen  
Greco Eval I Rep (2000) 4E lopullinen**

## **Ensimmäinen arviointikierros**

### **Suomea koskeva arviointikertomus**

Hyväksytty GRECON 5. täysistunnossa  
(Strasbourg, 11.–15. kesäkuuta 2001)

## I. JOHDANTO

1. Suomi oli kolmas ensimmäisellä arviointikierroksella tutkittu GRECON jäsenvaltio. GRECON arviointiryhmään (jäljempänä ”arviointiryhmä”) kuuluivat Arpad Eördögh, poliisin everstiluutnantti Unkarin sisäministeriöstä (poliisiasiantuntija), valtakunnansyyttäjä Wolfgang Schmid, Baden-Württembergin yleinen syyttäjä (Saksa, syyttäjäasiantuntija), sekä Kazimir Åberg, Ruotsin talousrikosviraston kansainvälisten asioiden johtaja (poliisiasiantuntija). Arviointiryhmä ja Euroopan neuvoston sihteeristön jäsen vierailivat Helsingissä 2.–6. lokakuuta 2000. Ennen vierailua arviointiryhmän asiantuntijat saivat varsin kattavan vastauksen arviointia koskevaan kyselylomakkeeseen (asiakirja ”GRECO Eval I (2000) 12”) sekä kopiot asiaankuuluvasta lainsäädännöstä.

2. Arviointiryhmä tapasi Suomessa seuraavien valtiollisten organisaatioiden virkamiehiä: sisäasiainministeriö, poliisiosasto, valtakunnansyyttäjänvirasto, oikeusministeriö, ulkoasiainministeriö, oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan oikeusasiamies, keskusrikospoliisi, tulli, kauppa- ja teollisuusministeriö, valtiovarainministeriö ja kilpailuvirasto.

3. Lisäksi arviointiryhmä tapasi Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (Optula) ja Helsingin kriminaalipoliittisen instituutin (HEUNI) edustajia, Helsingin Sanomien ja MTV3:n toimittajia, Keskuskauppakamarin, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton sekä Kuntaliiton edustajia.

4. On muistettava, että GRECON toisessa täysistunnossa (joulukuussa 1999) sovittiin, että ensimmäinen arviointikierron kestäisi tammikuun 1. päivästä 2000 joulukuun 31. päivään 2001 ja että arviointimenettely perustuisi GRECON perussäännön 10 artiklan 3 kohdan mukaisesti seuraaviin määräyksiin:

– ohjaava periaate 3 (korruption rikosten ehkäisemisestä ja tutkimisesta sekä niihin liittyvästä syytteen esittämisestä ja tuomitsemisesta vastaavat viranomaiset: oikeusasema, valtuudet, todisteiden keräämistävät, riippumattomuus ja itsenäisyys)

– ohjaava periaate 7 (korruption peretyneet henkilöt tai elimet sekä näiden käytettävissä olevat keinot)

– ohjaava periaate 6 (korruption rikoksiin liittyvä tutkinta-, syyte- tai tuomiosuoja).

5. Arviointiryhmän jäsenet toimittivat kohdassa 2 mainittujen tapaamisten jälkeen sihteeristölle kutakin asiaankuuluvaa alaa koskevat henkilökohtaiset havaintonsa sekä ehdotuksensa ja suosituksensa, joiden pohjalta tämä kertomus on laadittu. Tämän kertomuksen päätavoitteena on arvioida Suomen viranomaisten toimenpiteitä ja mahdollisuuksien mukaan niiden tehokkuutta ohjaaviin periaatteisiin 3, 6 ja 7 perustuvien vaatimusten täyttämiseksi. Kertomuksessa kuvaillaan ensin Suomen korruptiotilannetta, yleistä korruptionvastaista politiikkaa, korruption torjunnasta vastaavia toimielimiä ja viranomaisia – niiden toimintaa, rakenteita, valtuuksia, asiantuntemusta, käytettäviä keinoja ja erikoisosaamista – sekä suojajärjestelmää, joka estää nostamasta korruptiosyytteitä tiettyjä henkilöitä vastaan. Toisessa osassa tarkastellaan kriittisesti edellä kuvattua tilannetta ja arvioidaan erityisesti, onko Suomessa käytössä oleva järjestelmä täysin ohjaaviin periaatteisiin 3, 6 ja 7 perustuvien sitoumusten mukainen. Kertomuksen lopussa on luettelo GRECON suosituksista, joita noudattamalla Suomi voi kehittää järjestelmänsä vastaamaan paremmin tarkasteltavana olevia ohjaavia periaatteita.

## II. YLEINEN KUVAUS TILANTEESTA

a. Korruptio ilmiönä ja sen esiintyminen Suomessa

6. Suomen tasavalta itsenäistyi vuonna 1917. Sen pinta-ala on 337 009 km<sup>2</sup> ja asukasluku 5 200 000 henkeä. Sen naapurimaita ovat Venäjän federaatio, Ruotsi ja Norja.

Henkeä kohden laskettu BKT oli Suomessa vuonna 1998 OECD:n lähteiden mukaan 25 099 dollaria eli 13 prosenttia EU:n keskiarvoa korkeampi.

7. Korruptio on kriminalisoitu Suomen oikeusjärjestelmässä eri säännöksillä, jotka koskevat kansallisen, ulkomaalaisten ja kansainvälisten virkamiesten aktiivista ja passiivista lahjontaa, samojen virkamiesten aktiivista ja passiivista törkeää lahjontaa, aktiivista ja passiivista lahjontaa yksityisellä sektorilla, aktiivista ja passiivista törkeää lahjontaa yksityisellä sektorilla, kirjanpitorikoksia sekä kaikenlaisten sellaisten rikosten tuottaman hyödyn rahanpesua, joihin luetaan mukaan epäilyttävien transaktioiden ilmoittamatta jättäminen, virka-aseman väärinkäyttö (ja törkeä väärinkäyttö) sekä virkatehtävien laiminlyönti (myös tuottamuksellinen laiminlyönti). Lisäksi Suomen lainsäädännössä säädetään sekä julkisen että yksityisen sektorin yritysten ja yhteisöjen olevan rikosoikeudellisessa vastuussa lahjonnasta ja törkeästä lahjonnasta sekä rahanpesusta. Rikoslainsäädännön mukaan syyteoikeus aktiivisesta ja passiivisesta lahjonnasta vanhenee viidessä vuodessa, kun taas (aktiivisen ja passiivisen) törkeän lahjonnan tapauksessa syyteoikeus vanhenee kymmenessä vuodessa.

8. Vaikutusvallan väärinkäyttö ei ole Suomessa rikos, vaikka siihen liittyvä toiminta voikin kuulua ainakin osittain avunannosta annettujen yleisten säännösten soveltamisalaan.

9. Suomi on allekirjoittanut Euroopan neuvoston siviilioikeudellisen ja rikosoikeudellisen yleissopimuksen ja valmistelelee lainsäädäntöä, joka mahdollistaa näiden välineiden ratifioinnin. Suomen lainsäädäntö ei edellytä sopimusta, jolla taataan rikosasioissa annettava keskinäinen oikeusapu, jota toteutetaan mahdollisimman laajasti ja epämuodollisesti kansallisen lainsäädännön pohjalta. Avunpyyntöä ei ole koskaan evätty lahjontaa koskevassa tapauksessa. Suomi luovuttaa omia kansalaisiaan ainoastaan Euroopan unionin jäsenvaltioihin ja Pohjoismaihin. Suomessa on kuitenkin mahdollista nostaa Suomen kansalaista vastaan syyte ulkomailla tapahtuneesta teosta, mikäli valtakunnansyyttäjä antaa syytemääräyksen.

10. Suomi on ratifioinut OECD:n yleissopimuksen kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjumisesta. Lisäksi se on hyväksynyt jo lainsäädäntöä, jolla tämä yleissopimus pannaan täytäntöön.

11. Arviointiryhmälle toimitettujen tilastojen mukaan käräjäoikeudet tuomitsivat lahjontarikoksista kahdeksan henkilöä vuonna 1996, kymmenen henkilöä vuonna 1997 ja kolme henkilöä vuonna 1998. Rikosvalitusrekisterin mukaan vuonna 1997 viranomaisille ilmoitettiin 15 lahjontatapausta, vuonna 1998 puolestaan 14 tapausta ja vuonna 1999 taas 13 tapausta.

Vuodesta 1993 alkaen lahjontatapauksia on ollut 99. Lisäksi tilanneraportin ”*Situation report on corruption in the Baltic Sea Region*” mukaan poliisille tehtiin 66 ilmoitusta virka-aseman väärinkäytöstä (ja törkeästä väärinkäytöstä) vuonna 1999 (Itämeren alueen järjestäytyntä rikollisuutta käsittelevä erityisyöryhmä, maaliskuu 2000).

12. Suomen tapauksissa ei ole yleensä kyse niinkään rahasumman maksamisesta tai lahjan antamisesta, vaan siitä, että viranomaisia kehitetään tai heille tarjotaan matka, millä pyritään vaikuttamaan tapaan, jolla he hoitavat virkatehtäviään, taikka siitä, että he ottavat tällaisen tarjouksen vastaan. Näistä harvoista tapauksista useimpia on käsitelty tiedotusvälineissä laajasti. Katutason korruptiota ei esiinny Suomessa käytännössä katsoen lainkaan.

13. Suomen viranomaisten mukaan järjestäytyneet rikollisuus ei ole Suomessa merkittävä huolenaihe, sillä maassa on havaittu vain muutamia rikollisryhmiä, joista useimmat ovat varsin pieniä.

Lahjonnan ja järjestäytyneiden rikollisryhmien toiminnan välisistä yhteyksistä ei ole näyttöä. Lahjontaan syyllistyneet eivät ole kuuluneet rikollisryhmiin. Suomessa ei ole havaittu merkkejä rahanpesun ja korruption välisestä yhteydestä.

14. Edellä esitetyt luvut osoittavat, että korruptio on Suomessa hyvin vähäistä. Yleisen mielipiteen mukaan korruptio ei ole Suomessa yhteiskunnallinen ongelma. Tämä koskee mitä ilmeisimmin sekä julkista että yksityistä sektoria. Transparency International -järjestön vuonna 2000 julkaiseman Corruption Perception Index -luettelon mukaan Suomi oli maailman vähiten korruptoitunut maa: Suomi sai 10 pistettä 10:stä. Suomi paransi sijoitustaan vuodesta 1999, jolloin se oli toisella sijalla ja sai 9,8 pistettä 10:stä. Kansalaisyhteiskunnan edustajat, joita arviointiryhmän jäsenet tapasivat vierailunsa aikana, kuten tiedotusvälineiden, Keskuskauppakamarin sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöjen edustajat, vahvistivat korruption olevan hyvin harvinaista.

15. Vastauksissa arviointiryhmän kysymykseen siitä, miksi Suomessa ei ole lähes lainkaan korruptiota, korostettiin suomalaisten virkamiesten korkeaa moraalista, sitä, että he hoitavat tehtäviään itsenäisesti, viranomaisten seurantajärjestelmiä sekä ennen kaikkea Suomen yhteiskunnan ja instituutioiden avoimuutta. Myös kansalaisten aktiivisella osallistumisella paikalliseen elämään sekä heidän mahdollisuudellaan valvoa tarkkaan kunnan hallintoa sanottiin olevan vaikutusta asiaan. Lisäksi tiedotusvälineet etsivät ja levittävät varsin aktiivisesti tietoa huonosta hallinnosta, sääntöjenvastaisuuksista sekä yhteiskunnassa ilmenevästä epäilyttävästä toiminnasta. Vaikka kuntia pidettiin korruptiolle altteimpana tasona, arviointiryhmän jäsenet eivät löytäneet tätä epäilystä tukevia todisteita.

16. Yhteiskunnan avoimuutta pidettiin usein keskeisenä tekijänä, jolla selitettiin korruption harvinaisuutta Suomessa. Suomen perustuslain 12 artiklan toisessa kappaleessa säädetään tietojen julkisuudesta seuraavaa: "Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta." Tämä tarkoittaa, että avoimuutta pidetään pääsääntönä ja avoimuuden rajoituksia taas poikkeuksena, joka edellyttää lain muodossa tehtävää päätöstä.

17. Yhteiskunnan ja hallinnon avoimuus on suomalaisille hyvin tärkeä asia. Avoimuus näyttää koskevan kaikkea. Koko Suomen yhteiskunnan ja julkisen sektorin toiminta on poikkeuksellisen avointa. Jokaisella kansalaisella on oikeus pyytää asiakirjoihin kirjattuja tai järjestelmiin tallennettuja tietoja. Lähes kaikki järjestelmiin tallennetut tiedot ovat saatavissa. Sama koskee tietoja julkisen sektorin toiminnasta yleisesti ja etenkin yksittäistapauksissa. Salaisten tai luottamuksellisten tietojen luettelo on varsin rajallinen. Siinä luetellaan tietoja, jotka eivät ole suoraan yleisön saatavilla. Tilannetta voidaan havainnollistaa seuraavin esimerkein: Kuka tahansa voi selvittää ajoneuvon omistajan henkilöllisyyden soittamalla toimivaltaiselle viranomaiselle. Verosalaisuus on ainoastaan rajallinen, ja kuka tahansa voi saada veroviranomaisilta naapurinsa verotiedot menemällä verovirastoon ja pyytämällä näitä tietoja. Myös viiden prosentin ylittävä omistus yrityksen osakepääomasta katsotaan julkiseksi tiedoksi. Tiedotusvälineitä pidetään avoimuuden turvaajina.

18. Suomessa ei ole erityistä kansallista korruptiontorjuntaohjelmaa. Korruptio ei ole hallituksen tai ministereiden työn painopiste. Siispä Suomella ei ole korruptiontorjuntastrategiaa, eikä maassa ole voimassa lobbausta koskevaa lainsäädäntöä. Suomella ei ole myöskään erityisiä ennaltaehkäiseviä ohjelmia. Maassa ei ole käytössä erillisiä järjestelyjä lahjontatapausten tutkimista ja lahjontasyytteiden nostamista varten. Lahjontarikoksia käsitellään kuten muitakin rikoksia. Lahjontatapauksista ei tehdä profilointia. Julkisella sektorilla ei katsota esiintyvän lahjontaa. Lainvalvontaviranomaisille ei järjestetä erityistä koulutusta lahjonnasta. Korruption

erikoistuneita viranomaisia ei ole, eikä korruptioasiantuntijoista ole koottu monialaisia korruptiontorjuntaryhmiä. Suomessa ei ole erityistä viranomaista, joka käsittelee korruptiota tai koordinoisi eri viranomaisten tai virastojen toimia korruption torjumiseksi. Tiedotuskampanjoita ei ole järjestetty koskaan.

19. Talousrikollisuuden (valkokaulusrikollisuuden) määritelmä kattaa myös lahjonnan. Perusajatus on se, että lahjonta on osa talousrikollisuutta tai liittyy siihen ja että sitä pitäisi käsitellä tätä taustaa vasten. Tässä mielessä voidaan katsoa, että Suomen hallituksen vuonna 1996 hyväksymä talousrikosten ja harmaan talouden vastainen ohjelma kattaa myös lahjonnan.

b. Korruption torjunnasta vastaavat elimet ja toimielimet

b1. Poliisi

20. Suomessa toimii vain yksi kansallinen poliisi. Poliisi vastaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilymisestä sekä oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen noudattamisesta. Poliisilla on rikosoikeuden alalla sekä ennaltaehkäiseviä että tutkinnallisia velvoitteita. Poliisi valmistelee rikosasioita syyttämistä varten. Siispä poliisi on yleinen rikostutkinnasta vastaava viranomainen, ja Suomessa tehtävien lahjontarikosten havaitseminen ja tutkinta kuuluu poliisin tehtäviin.

21. Suomen poliisivoimat jakautuvat pääasiassa kolmeen eri tasoon. Yksi sisäasiainministeriön osastoista on poliisiosasto. Sisäasiainministeriön poliisiosasto toimii poliisin ylijohdona, ja se muodostuu operatiivisista ja ei-operatiivisista valtakunnallisista yksiköistä. Operatiiviset valtakunnalliset yksiköt ovat keskusrikospoliisi, liikkuva poliisi ja suojelupoliisi. Poliisin lääninjohdot sijaitsevat kukin viiden eri lääninhallituksen alueella ja toimivat poliisiosaston alaisuudessa. Suomi on jaettu 90 kihlakuntaan. Niistä jokaisella on oma poliisilaitoksensa, joka toimii oman alueensa lääninjohtajan alaisuudessa. Ahvenanmaan itsehallintoalueella on oma poliisilaitoksensa. Helsingin poliisilaitos toimii suoraan sisäministeriön alaisuudessa.

Poliisihallinnossa työskentelee noin 10 000 henkeä. Heistä 8 500 on poliisiviranomaisia. Poliiseja on keskimäärin yksi kuuttasataa asukasta kohden.

22. Poliisiosasto toimii sisäministeriön alaisuudessa ja vastaa lainsäädännön valmistelusta, poliisin talousarviosta ja poliisin organisaatiosta. Poliisia johtaa poliisiylijohtaja. Poliisiylijohtaja on riippumaton viranomainen, jonka tasavallan presidentti nimittää tehtävänsä eläkeikään asti. Poliisiylijohtaja on ammatiltaan poliisi ja lakimies.

23. Rikostutkinnassa ei noudateta tiettyä komentoketjua tai käytetä tiettyä raportointijärjestelmää. Kaikki poliisit, myös paikallispoliisi, hoitavat rikostutkintaa riippumattomasti. Sen paremmin sisäasiainministeri kuin muukaan viranomainen ei saa antaa tietyn rikosasian tutkinnasta vastaavalle poliisille ohjeita. Sisäministeri voi määrätä poliisin tutkimaan rikosta, mutta ei saa määrätä sitä lopettamaan tutkintaa. Kukaan arviointiryhmän haastattelemista henkilöistä ei ollut tietoinen tapauksesta, jossa korruptiotapausta tutkivaa poliisia olisi painostettu, tai tapauksesta, jossa tutkimusten päätyttyä tällainen poliisi olisi joutunut kostotoimien kohteeksi.

24. Keskusrikospoliisi (jäljempänä "KRP") on valtakunnallinen keskusviranomaisena, jonka tehtävänä on tutkia maanlaajuisia tai valtakunnallisesti merkittäviä rikosasioita sekä rikollisuutta, johon liittyy kansainvälisiä yhteyksiä. Keskusrikospoliisia johtaa päällikkö, jota avustaa kaksi apulaispäälikkää. Toinen apulaispääliköistä valvoo rikostietopalvelun päällikön työskentelyä. KRP:llä on pääosasto, joka toimii myös Etelä-Suomen alueellisena osastona, sekä kolme muuta alueellista osastoa: pohjoinen, läntinen ja itäinen osasto. KRP on poliisin valtakunnallinen yksikkö, jonka tehtävänä on ehkäistä, havaita ja tutkia ammattimaista, järjestäytyntä ja kansainvälistä rikollisuutta, talousrikollisuutta ja muuta vakavaa rikollisuutta. Vakavien lahjontatapausten tutkinta annetaan yleensä KRP:n kokeneille poliiseille. KRP:ssä työskentelee yhteensä 550 henkilöä. Heistä 135 työskentelee rikostietopalvelussa.

25. Rikostietopalvelu toimii samanaikaisesti kaikkien lainvalvontaviranomaisten kansallisen tietokeskuksena kansainvälisessä yhteydenpidossa ja yhteistyössä. Se käsittelee vuosittain noin kaksi tuhatta pyyntöä. Yhteyshenkilöt edustavat rikostietopalvelussa muita lainvalvontaviranomaisia, kuten tullia. (Tullilla yhteyshenkilöitä on kaksi.) Rikostietopalvelu muodostuu viidestä yksiköstä. Ne ovat vuonna 1998 perustettu rahanpesun selvittelykeskus, tiedusteluyksikkö (joka sekin käsittelee kansainvälisiä asioita), viestintäkeskus (INTERPOL, EUROPOL, SIRENE, Itämeren ja Pohjoismaiden työryhmät), rikostekninen laboratorio ja tekninen asiantuntijapalvelu.

26. Sen paremmin KRP:ssä kuin muuallakaan Suomen poliisissa ei ole korruption torjumiseen erikoistunutta yksikköä. KRP:n alueellisilla osastoilla ja Helsingin poliisilaitoksella on kuitenkin talousrikoksiin erikoistuneet yksiköt, jotka käsittelevät myös korruptiotapauksia.

27. Poliisin lisäksi myös tulli ja rajavartiolaitos ovat lainvalvontaviranomaisia. Ne vastaavat tullirikosten ja maahantuloon liittyvien rikosten tutkinnasta. Myös veroviranomaisella on jonkin verran tutkintavaltaa.

#### b2. Lahjontarikosten tutkinta

28. Rikosten, myös lahjontarikosten, tutkinnan käynnistää tavallisesti kantaja eli osapuoli, joka on kärsinyt asiassa vahinkoa ja tekee tapahtuneesta tutkintapyynnön. Tutkinta voidaan käynnistää myös syyttäjän tai muiden tahojen pyynnöstä. Tällaisia tahoja ovat eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, ministeriöiden seurantajärjestelmät sekä viralliset elimet, joilla on tietoa mahdollisesta rikoksesta. Tutkinta voidaan käynnistää myös valtakunnansyyttäjän tai poliisin reaktionä tiedotusvälineissä raportoituun uutiseen. Ministeriöillä ja valtion virastoilla on omat sisäiset seurantajärjestelmänsä.

Esitutkintalain mukaan tutkinta on käynnistettävä, jos on syytä uskoa, että on tapahtunut rikos.

29. Rikostutkinnasta säädetään laissa oikeudenkäynnistä rikosasioissa, poliisilaissa, esitutkintalaissa ja pakkokeinolaissa. Tutkinnanjohtaja vastaa kaikista esitutkintaan liittyvistä asioista paitsi niistä, jotka kuuluvat tuomioistuinten toimivaltaan. Esitutkinta on salainen, mutta tutkinnanjohtaja voi päättää antaa tiedotusvälineille joitakin tietoja, etenkin jos siitä on hyötyä tutkinnan kannalta.

30. Lahjontaa tutkitaan niin kuin mitä tahansa muutakin rikosta ja pääasiassa samoin menetelmin kuin muitakin talousrikoksia. Avoimen tutkinnan yhteydessä epäilty voidaan ottaa kiinni tai pidättää tai hänen liikkumisvapauttaan voidaan rajoittaa muulla tavoin. Vaatimus pidätetyn vangitsemisesta on tehtävä tuomioistuimelle viipymättä ja viimeistään kolmantena päivänä kiinniottamispäivästä ennen kello kahtatoista. Poliisi voi suorittaa etsintöjä ja jäädyttää omaisuutta hukkaamisen estämiseksi tai vahingonkorvausten turvaamiseksi.

31. Poliisilla on poliisilain 36 artiklan nojalla oikeus saada tietoja, jotka ovat tarpeen rikoksen selvittämiseksi tai ehkäisemiseksi. Poliisin tietopyyntöä ei voida evätä rikostutkinnan yhteydessä liike-, pankki-, vero- tai vakuutuslainsäädännön vedoten. Vastaavasta tiedonantovelvollisuudesta säädetään rahoituslaitoksista annetussa lainsäädännössä.

32. Vakavien rikosten esitutkinnassa voidaan käyttää erityisiä tutkintamenetelmiä:

ilmiantoja, viestinnän salakuuntelua ja teknistä tarkkailua. Kahden viimeisen käyttö edellyttää kuitenkin tuomioistuimen etukäteistä lupaa. Arviointiryhmälle kuitenkin kerrottiin, ettei salakuuntelulupaa voida myöntää korruptiotutkinnan yhteydessä.

Lisäksi peitetoiminnalle ei ole asianmukaista oikeusperustaa, vaikka sitä käytetäänkin joissakin tilanteissa. Tällä alalla valmistellaan parhaillaan uutta lainsäädäntöä.

33. Suomessa ei ole myöskään erityistä todistajansuojeluohjelmaa eikä näitä asioita käsittelevää erityistä viranomaista. Suomen lainsäädännössä säädetään kuitenkin useista suojelutoimenpiteistä, joilla voidaan suojella todistajia ja muita oikeusviranomaisten kanssa yhteistyötä tekeviä henkilöitä. Suomen oikeusministeriö aikoo joka tapauksessa parantaa todistajansuojelua.

### b3. Syyttäjälaitos

34. Suomen lainsäädännön mukaan syyttäjälaitoksen tehtävänä on huolehtia rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta rikosasioissa arvioimalla sille esitettyä asiaa ja nostamalla myöhemmin kanteen rikoksesta epäiltyä vastaan tuomioistuimessa. Tämä tarkoittaa, että syyttäjien on huolehdittava siitä, että epäillyt vastaavat teoistaan, niin kuin laki edellyttää. Syyttäjät ovat riippumattomia, sillä he tekevät yksin päätöksen heille esitetyistä asioista. Heidän on toimittava puolueettomasti, ripeästi ja taloudellisesti ja otettava asianmukaisesti huomioon osapuolten oikeudet ja yhteisön etu.

35. Syyttäjälaitos ei ole tarkkaan ottaen lainvalvontaelin. Se on riippumaton laitos, joka on sidoksissa tuomioistuinjärjestelmän eri tasoihin. Syyttäjien päätehtävänä on esitellä rikosasioita tuomioistuimille. Esitutkintalain 15 artiklassa säädetään, että poliisin on ilmoitettava sille tutkittavaksi tulleesta rikosasiasta syyttäjälle, kun jotakuta voidaan epäillä syylliseksi rikokseen. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos asia on yksinkertainen. Esitutkintalain 15 artiklan mukaan poliisin on toimitettava syyttäjän pyynnöstä tietyt esitutkintatoimenpiteet. Myös tällaisessa tilanteessa asian tutkinnasta vastaava poliisi jatkaa tutkinnanjohtajana. Käytännössä – vakavia rikoksia lukuun ottamatta – syyttäjät eivät osallistu aktiivisesti rikostutkintaan, vaan poliisi hoitaa sen. Syyttäjät toimivat keskeisessä tehtävässä, sillä he päättävät, onko asia vietävä oikeuteen saatavilla olevan näytön perusteella. Syyttäjillä on myös hyvin tärkeä tehtävä oikeudenkäynnissä, sillä Suomessa rikosoikeudenkäynti perustuu puhtaasti vastakkainasetteluun ja tuomioistuimille jää täysin passiivinen rooli.

36. Perustuslain mukaan valtakunnansyyttäjä johtaa ylimpänä syyttäjänä syyttäjälaitosta. Tasavallan presidentti nimittää valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän hallituksen esityksestä. Nimitys kestää eläkeikään asti, eikä valtakunnansyyttäjää voida erottaa poliittisista syistä. (Hänet voidaan erottaa, jos hän on syyllistynyt vakavaan virkavirheeseen tai rikokseen). Valtakunnansyyttäjä hoitaa tehtäviään riippumattomasti: hallitus, ministerit tai viranomaiset eivät saa antaa hänelle ohjeita, esittää hänelle ehdotuksia tai painostaa häntä. Oikeusministeriö hoitaa syyttäjälaitoksen varoja. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri valvovat valtakunnansyyttäjän toimintaa (lisätietoja jäljempänä).

37. Suomen syyttäjälaitoksessa työskentelee yhteensä 500 henkilöä, joista 300 on syyttäjiä. Vuonna 1997 tehdyn uudistuksen myötä syyttäjäorganisaatio muuttui kolmiportaisesta järjestelmästä kaksiportaiseksi. Nykyään siihen kuuluvat valtakunnansyyttäjä sekä lääninsyyttäjät. Valtionsyyttäjälaitos on osa valtakunnansyyttäjänvirastoa. Siellä työskentelee 12 syyttäjää, joilla on toimivalta koko maassa. He käsittelevät rikosasioita, jotka ovat vaikeita, luonteeltaan kansallisia tai kansainvälisiä tai jotka ovat saaneet julkisuudessa paljon huomiota. He käsittelevät myös asioita, jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena, myös asioita, jotka liittyvät korkea-arvoisten virkamiesten tekemiin virkarikoksiin.

Suomeen on perustettu kaksi uutta valtionsyyttäjän virkaa. Nämä valtionsyyttäjät käsittelevät talousrikoksia, myös korruptiota.

38. Lääninsyyttäjäjärjestelmä muodostuu 78 paikallisesta syyttäjäyksiköstä (77 + Ahvenanmaan maakunnansyyttäjänvirasto), joissa toimii 288 lääninsyyttäjää. Organisaatorakenne ei vaikuta

syyttäjiä riippumattomuuteen. Kukin yksikkö neuvottelee vuosittain valtakunnansyyttäjänviraston kanssa budjettimäärärahoista ja saavutettavista tuloksista. Useimmat syyttäjäyksiköt kuuluvat yhteiseen toiminta-alueeseen, jossa ne antavat toisilleen tukea ja apua. Lääninsyyttäjäistä 24 on erikoistunut talousrikoksiin, myös korruptioon. Heistä kymmenen toimii Helsingissä ja muut eri lääneissä eri puolilla Suomea. Valtakunnansyyttäjänvirasto vastaa lääninsyyttäjiä valinnasta, urasta ja koulutuksesta.

39. KRP vastaa sellaisten vakavien rikosten tutkinnasta, jotka ovat maanlaajuisia tai valtakunnallisesti merkittäviä tai joihin liittyy kansainvälisiä yhteyksiä. Törkeä lahjonta katsotaan tällaiseksi rikokseksi. Myös KRP:n on ilmoitettava syyttäjälle tutkinnan kohteena olevista asioista, jotta syyttäjä voi antaa ohjeita ylimääräisistä tutkintatoimenpiteistä syyttämisen varalta. Syyttäjä vastaa tutkinnasta tapauksissa, joissa epäilty on poliisiviranomainen.

40. Toimivaltainen syyttäjä (länin- tai valtiosyyttäjä) päättää, ovatko tutkimukset olleet riittäviä ja riittääkö saatu näyttö syytteen nostamiseen vai ei. Esitutkinnan valmistuttua syyttäjän on päätettävä, nostaako hän syytteen vai tekeekö hän syyttämättäjäntämispäätöksen. Syyttäjän harkintavalta ei kuitenkaan ole rajaton: hänen on vietävä asiaa eteenpäin, paitsi jos näyttö on riittämätöntä tai rikoksen jotkin tunnuspiirteet eivät täyty. Syyttäjän on ratkaistava tässä vaiheessa, onko saatavilla olevan todistusaineiston vaossa kysymys prima facie -tapauksesta, viittasipa näyttö sitten epäillyn syyllisyyteen tai syyttömyyteen. Jos syyttäjä katsoo epäillyn olevan syytön, hänen on tehtävä syyttämättäjäntämispäätös.

41. Suomessa syyttäjillä ei ole oikeutta käyttää niin sanottua plea-bargaining-menettelyä eli syytteen sopimusmenettelyä tai muita vastaavia järjestelyjä vastaajan kanssa. Vuonna 1991 syyttäjät saivat kuitenkin oikeuden ratkaista ilman oikeudenkäyntiä vähäpätöiset asiat, joissa epäilty on nuori, koska syyttäminen olisi kohtuutonta tai koska epäiltyä vastaan on nostettu muita syytteitä tai hänet on tuomittu muista rikoksista, minkä vuoksi uuden syytteen nostaminen olisi turhaa.

42. Valtakunnansyyttäjällä on oikeus ryhtyä hoitamaan syyttäjän tehtäviä missä tahansa rikosasiassa. Käytännössä hän tekee näin vain hyvin merkittävässä asiassa. Valtakunnansyyttäjällä on myös oikeus valvoa yksittäisten yleisten syyttäjiä tekemiä päätöksiä. Jokainen voi valittaa valtakunnansyyttäjälle kenen tahansa syyttäjän päätöksistä. Jos syyttäjä päättää, ettei asian käsittelyä jatketa, kantajalla on toissijainen oikeus nostaa syyte.

43. Syyttäjälaitoksessa ei työskentele korruptiorikoksiin erikoistuneita syyttäjiä, vaikka korruptiotapauksia käsittelevät yleensä talousrikoksiin erikoistuneet syyttäjät. Syyttäjät ja poliisi eivät järjestä keskenään säännöllisiä tapaamisia, joissa käsiteltäisiin korruptiota tai korruptiorikoksia. Syyttäjille ei toimiteta valtionalouden tarkastusviraston raportteja eikä paikallisten tilintarkastajien laatimia raportteja. Julkisia hankintamenettelyjä koskevia valituksia ei toimiteta syyttäjälle.

44. Valtakunnansyyttäjä vastaa syyttäjiä koulutuksesta. Suomessa syyttäjille ei järjestetä korruptiorikoksiin tai korruption typologioihin keskittyvää erikoiskoulutusta. Vuonna 2000 järjestettiin kuitenkin kaksipäiväinen seminaari, jossa käsiteltiin korruptioon liittyviä kysymyksiä. Korruptiota käsitellään tavallisesti osana talousrikollisuutta. Tulli, poliisi ja syyttäjälaitos järjestävät yhteistyönä koulutusta. Tuomareiden kouluttamisesta vastaa oikeusministeriö.

b4. Muut elimet ja toimielimet

45. Suomessa on muita viranomaisia, joilla on tärkeä tehtävä korruption ehkäisemisessä ja selvittämisessä, vaikka ne eivät toimikaan varsinaisesti rikosoikeuden alalla. Vastaavia toimielimiä on tietenkin kaikissa valtioissa, mutta niiden tapa osallistua korruption torjumiseen vaihtelee maasta toiseen. Suomessa tältä osin tärkeitä ovat eduskunnan oikeusasiamies sekä oikeuskanslerinvirasto. Jäljempänä viitataan myös valtiovarainministeriön henkilöstöosastoon sekä tarkastus- ja kilpailuviranomaisiin.

i) Eduskunnan oikeusasiamies



46. Eduskunnan oikeusasiamies (jäljempänä "oikeusasiamies") on riippumaton, Suomeen vuonna 1919 perustettu viranomainen. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja kunnioittavat perustuslaillisia ja kansainvälisiä ihmisoikeuksia hoitaessaan julkista tehtävää. Oikeusasiamies voi tutkia sille esitettyjä kanteluita tai puuttua epäkohtiin omasta aloitteestaan. Arviointiryhmälle kerrottiin, että jälkimmäistä mahdollisuutta käytetään harvoin suuren työmäärän vuoksi (2 700 kantelua vuonna 1999). Oikeusasiamies voi tehdä lisäksi tarkastuksia missä tahansa julkisessa virastossa tai laitoksessa.

47. Oikeusasiamies valvoo viranomaisia, myös ministereitä, tuomareita, poliisiviranomaisia, sotilasvirkamiehiä, virkamiehiä, yleisiä syyttäjiä, kunnanvaltuustojen jäseniä, sosiaalityöntekijöitä, veroviranomaisia ja muita viranomaisia. Lisäksi oikeusasiamies valvoo valtionyhtiöiden, julkista tehtävää hoitavien yhtiöiden ja kirkollisten elinten johtajia.

48. Eduskunta valitsee oikeusasiamiehen neljäksi vuodeksi kerrallaan. Toimikausi voidaan uusia. Oikeusasiamiestä avustaa kaksi apulaisoikeusasiamiestä, jotka myös eduskunta valitsee. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten täytyy olla eteviä laintuntijoita. Oikeusasiamiehen alaisuudessa työskentelee 40 henkilöä, jotka ovat erikoistuneet eri hallinnonaloihin. Oikeusasiamiehellä on myös käytettävissään poliisikoulutuksen saaneita tutkintavirkamiehiä, jotka auttavat häntä tutkinnassa. Lisäksi oikeusasiamies voi pyytää keskusrikospoliisilta tutkinta-apua. Itse asiassa kaikki virkamiehet ovat velvollisia avustamaan oikeusasiamiestä. Oikeusasiamiehen toiminta rahoitetaan sen omasta budjetista, josta eduskunta äänestää. Arviointiryhmän saamien tietojen mukaan budjetin katsotaan olevan riittävä oikeusasiamiehen tehtävien hoitamista varten.

49. Oikeusasiamies voi nostaa tuomioistuimissa kanteita saadessaan näyttöä siitä, että viranomainen tai virkamies on syyllistynyt rikokseen virkatehtäviensä hoidossa. Useimmiten oikeusasiamies pyytää kuitenkin poliisilta virka-apua ja syytteiden nostaminen jää syyttäjälaitoksen tehtäväksi. Oikeusasiamiehellä on yleinen toimivalta tutkia syyttäjän toiminnasta tehtyjä kanteluita, vaikka käytännössä valtakunnansyyttäjä tutkiikin kanteet. Jos syyttäjä tekee jossakin asiassa syyttämättäjäntämispäätöksen, oikeusasiamiehellä on oikeus antaa määräys asian ottamisesta uudelleen käsiteltäväksi tai nostaa itse syyte.

50. Useimmiten käy niin, että jos oikeusasiamies pitää kantelua perusteltuna, hän antaa huomautuksen viranomaiselle tai virkamiehelle, joka on syyllistynyt epäasianmukaiseen toimintaan tai menettelyyn. Arviointiryhmän saamien tietojen mukaan oikeusasiamiehen julkista huomautusta, jossa arvostellaan tapaa, jolla virkamies on hoitanut tehtäviään, pidetään yleisesti hyvin vakavana seuraamuksena.

#### ii) Oikeuskansleri

51. Oikeuskanslerinvirasto perustettiin 1700-luvulla, jolloin Suomi oli osa Ruotsin kuningaskuntaa. Oikeuskanslerin tehtävät ovat pysyneet pitkälti ennallaan, vaikka hänen entiset tehtävänsä Suomen syyttäjälaitoksen johtajana siirrettiinkin joulukuussa 1997 vasta perustetulle valtakunnansyyttäjänvirastolle.

52. Oikeuskansleri on nykyisin perustuslain nojalla hallinnon lainmukaisuuden ylin valvoja Suomessa. Oikeuskansleri valvoo hallituksen sekä muiden viranomaisten ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuutta. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tämä käsittää myös syyttäjien ja tuomioistuinten toiminnan valvonnan. Oikeuskansleri osallistuu valtioneuvoston istuntoihin ja valvoo, että oikeusmenettelyä ja voimassa olevaa lainsäädäntöä noudatetaan tarkasti. Viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvontaan kuuluvat myös tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointien ja eri ministeriöiden toiminnan lainmukaisuuden valvonta sekä tuomioistuinten langettamien tuomioiden tarkastelu. Oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa asianajajista annetun lain nojalla.

53. Oikeuskansleri toimii valtioneuvoston kanslian yhteydessä. Tasavallan presidentti nimittää oikeuskanslerin, ja hän toimii virassaan eläkeikään asti. Oikeuskansleria avustaa apulaisoikeuskansleri. Oikeuskanslerin on oltava etevä laintuntija (Suomen perustuslain 69 pykälä). Oikeuskanslerinvirastossa toimii 34 virkamiestä.

Oikeuskansleri neuvottelee virastonsa vuotuisesta budjetista valtiovarainministeriön kanssa.

54. Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on hyvin samankaltaiset tehtävät: he valvovat, että viranomaiset, virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Siihen, miksi Suomessa toimii kaksi elintä, joiden tehtävät ovat joiltakin osin hyvin samankaltaiset, lähes identtiset, on historiallinen syy. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välinen tehtävänjako kuvataan niin sanotussa tehtävänjakolaissa. Arviointiryhmälle kerrottiin, että toimielimet ovat sopineet keskinäisestä työnjaosta myös käytännössä.

55. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies toimivat erityissyyttäjinä tapauksissa, joissa viranomaisia tai virkamiehiä syytetään lahjonnasta tai muista virkarikoksista. Oikeuskansleri valvoo myös yleisten syyttäjien työtä, myös syyttäjän harkintavallan käyttöä. Vuonna 1997 tehdyn uudistuksen jälkeen monet oikeuskanslerille esitetyt, syyttäjiä koskevat kantelut on kuitenkin siirretty valtakunnansyyttäjälle. Myös oikeuskansleri voi antaa huomautuksen virkamiehelle tai elimelle, joka on hoitanut tehtäviään epäasianmukaisella tavalla.

56. Vuonna 1998 oikeuskanslerille esitettiin 207 kantelua oikeudenkäynneistä. Koska perustuslain mukaan tuomiovaltaa käyttävät vain tuomioistuimet, oikeuskanslerin valtuuksia on rajattu siten, että hän voi ryhtyä toimiin tapauksissa, joissa kyseessä on selvä menettelyyn liittyvä virhe tai joissa on loukattu perustuslaillisia oikeuksia ja ihmisoikeuksia.

57. Oikeuskansleri voi tutkia asioita omasta aloitteestaan tai kansalaisten esittämien kanteluiden perusteella. Vuonna 1999 oikeuskanslerille tehtiin 1 200 kantelua. Nimettäviä kanteluja ei oteta vastaan. Jokainen, joka katsoo, että hänen lakiin perustuvia oikeuksiaan on loukattu, voi tehdä kantelun joko oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle. Kantelijalle ei aiheudu tästä kuluja. Monet kantelut koskevat julkisten asiakirjojen saatavuutta ja menettelyjen kestoa.

iii) Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto

58. Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston tehtävänä on hoitaa keskitetysti Suomen valtionhallinnon henkilöstöpolitiikkaa. Sen vastuulla on muun muassa kehittää valtion virkamiehiä koskevaa lainsäädäntöä ja varmistaa siten, että kansalaiset voivat luottaa näiden säännösten turvin valtionhallinnon riippumattomuuteen ja puolueettomuuteen. Suomessa ei ole erillistä etiikasta vastaava elintä. Kuten edellä kerrotaan, oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat viranomaisten ja virkamiesten toimien lainmukaisuutta.

59. Suomen perustuslain mukaan julkishallinnossa on turvattava oikeusperiaatteen noudattaminen ja virkamiesten on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita ja vastattava viranhoidonsa lainmukaisuudesta. Julkiseen virkaan valitaan pätevin henkilö. 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 taikka viranomaiseen.

Korkeimpien virkamiesten on annettava ilmoitus taloudellisista eduistaan (8 pykälä). Virkamiesten on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla (14 pykälä), eivätkä he saa ottaa vastaan tai pitää sivutoimintaa (18 pykälä). Arviointiryhmän saamien tietojen mukaan Suomessa ei tehdä säännöllisiä tarkastuksia, joilla varmistettaisiin, pitävätkö taloudellisista eduista annetut ilmoitukset paikkansa, eikä tämän velvoitteen rikkomisesta langeteta rangaistuksia. Ilmoitukset ovat julkisia lukuun ottamatta korkean virkamiehen taloudellista tilannetta koskevaa osaa.

60. Valtion virkamieslaissa säädetään toimenpiteistä, joihin viranomainen voi ryhtyä, jos virkamies rikkoo tai laiminlyö virkatehtäviään. Ne ovat kirjallinen varoitus (24 pykälä),

virkasuhteen päättäminen (25 ja 33 pykälä) sekä virantoimituksesta pidättäminen (40 pykälä). Suomessa henkilöstöhallinto on hajautettu. Edes yhteistä kurinpitomenettelyä ei ole käytössä, vaan jokainen virasto päättää itse seuraamuksista. Hallintoviranomaisten ei tarvitse raportoida lahjontatapauksista poliisille tai syyttäjälle.

61. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto on tehnyt virkamiesetiikasta tutkimuksen, joka julkaistiin tänä vuonna. Tutkimuksen pohjalta toteutetaan lisätoimenpiteitä, joilla edistetään valtionhallinnon korkeiden virkamiesten eettistä toimintaa.

12

#### iv) Tarkastusviranomaiset

62. Suomessa eduskunta hyväksyy budjetin ja valvoo valtion taloushallintoa ja valtion budjetin täytäntöönpanoa. Käytännössä tämän tehtävän hoitavat valtion tilintarkastajat, jotka antavat eduskunnalle vuosittain kertomuksen julkisten varojen hallinnasta ja tilanteesta. Valtion tilintarkastajilla on oikeus pyytää viranomaisilta tarvitsemiaan tietoja ja niiden kirjanpito. Myös kansalaiset voivat tehdä valtion tilintarkastajille kanteluita valtion varojen mahdollisesta väärinkäytöstä.

63. Valtiontalouden tarkastusviraston (jäljempänä "VTV") tehtävänä on toteuttaa seuranta ja tarkastuksia, jotka koskevat valtioneuvostoa ja ministeriöitä sekä niiden alaisuudessa toimivia hallinnollisia yksiköitä, budjetin ulkopuolisia varoja, valtion liikelaitoksia, valtion omistuksessa olevia yrityksiä, valtiontukien vastaanottajia, osapuolia, jotka hallinnoivat varojen siirtoa Suomen ja Euroopan unionin välillä, sekä näitä varoja käyttäviä osapuolia. VTV toimii valtiovarainministeriön alaisuudessa ja valvoo valtion taloushallinnon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista.

VTV laatii vuosittain kertomuksen, joka toimitetaan hallitukselle, valtion tilintarkastajille ja valtiovarainministeriölle. VTV:ssä työskentelee 150 henkilöä, ja se tarkastaa yli 100 elintä tai virastoa joka vuosi. Vaikka tarkastusten pääpaino onkin kirjanpidossa, VTV voi tarkastaa myös tiettyjä menettelyjä, kuten julkisia hankintamenettelyjä. Mikäli VTV havaitsee varojen hallinnassa tai menettelyissä merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia, se voi ilmoittaa asiasta poliisille.

64. Lisäksi 30 prosentilla viranomaisista on sisäisen tarkastuksen yksikkö, joka seuraa sisäisen valvonnan järjestelmän toimintaa. Sisäisen valvonnan järjestelmä käsittää kaikki yksikön johdon hyväksymät menettely- ja toimintatavat, jotka auttavat saavuttamaan johdon tavoitteen eli varmistamaan mahdollisuuksien mukaan toiminnan asianmukaisen ja tehokkaan harjoittamisen, mihin kuuluu myös johdon periaatteiden noudattaminen, varojen turvaaminen, petosten ja virheiden ehkäisy ja havaitseminen, kirjanpitoaineiston täsmällisyys ja täydellisyys sekä luotettavien taloudellisten tietojen laatiminen oikeaan aikaan. Sisäiset tarkastajat voivat ilmoittaa huomattavista sääntöjenvastaisuuksista poliisille.

#### v) Yksityisten yritysten ja yksiköiden lakisääteinen tilintarkastus

65. Tilintarkastuslain mukaan kaikkien rekisteröityjen yritysten ja säätiöiden on nimitettävä tilintarkastaja tarkastamaan niiden vuotuinen tilinpäätös. Pieniä yrityksiä ei ole vapautettu tästä vaatimuksesta.

Lain mukaan tilintarkastuksen päätavoitteena on varmistaa, että tilinpäätös tehdään lain edellyttämällä tavalla ja että hallinto on hoidettu lainmukaisesti. Tilintarkastuslain mukaan tilintarkastajan on noudatettava hyvää tilintarkastuskäytäntöä. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tilintarkastajan on noudatettava lakia ja muita sääntöjä. Kun kumppani, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen, puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja taikka toimitusjohtaja tai muu vastuhenkilö on syyllistynyt tahallisesti tai tuottamuksellisesti tekoon, joka voi johtaa vahingonkorvausvelvollisuuteen, tai mihin tahansa muuhun lain, yhtiöjärjestyksen, kumppanuussopimuksen tai yrityksen tai säätiön sääntöjen vastaiseen tekoon, tilintarkastajan on tehtävä asiasta merkintä tilintarkastuskertomukseen. Tilintarkastuskertomus on julkinen asiakirja.

vi) Tilintarkastajien hyväksyminen ja valvonta

66. Suomessa on kahdenlaisia hyväksytyjä tilintarkastajia: KHT-tilintarkastajat (auktorisoidut julkiset tilintarkastajat) eli Keskuskauppakamarin hyväksymät tilintarkastajat sekä HTM-tilintarkastajat (auktorisoidut tilintarkastajat) eli tilintarkastajat, jotka jokin Suomessa toimivista 21 alueellisesta kauppakamarista on hyväksynyt. Tilintarkastuslain mukaan Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta hyväksyy KHT-tilintarkastajia ja KHT-yhteisöjä ja järjestää KHT-tutkintoja sekä tilintarkastajille että tilintarkastusyhteisöille. Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta valvoo ja varmistaa asianmukaisin toimenpitein, että KHT-tilintarkastajat ja KHT-yhteisöt ylläpitävät ammattitaitoaan ja muuta hyväksynnän edellyttämää osaamista ja että ne noudattavat tilintarkastuslakia ja muita sen nojalla annettuja säännöksiä. Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan tehtäviin liittyviä sääntöjä sovelletaan myös alueellisen kauppakamarin tilintarkastusvaliokuntaan, jonka tehtävänä on valvoa omalla toimialueellaan kauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia.

67. Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta tutkii vuosittain hyväksytyjen KHT-tilintarkastajien ja KHT-yhteisöjen sille toimittamia kertomuksia ja asiakirjoja ja valvoo näin, että sen KHT-tilintarkastajat ja KHT-yhteisöt ylläpitävät edelleen ammattitaitoaan ja muuta hyväksynnän edellyttämää osaamista. Seurannalla pyritään myös valvomaan, että hyväksytyt tilintarkastajat ja hyväksytyt tilintarkastusyhtiöt noudattavat tilintarkastuslakia ja muita sen nojalla annettuja säännöksiä.

68. Kauppa- ja teollisuusministeriössä toimii valtion tilintarkastuslautakunta, joka antaa ohjeita ja lausuntoja tilintarkastuslaista ja siihen perustuvista määräyksistä. Valtion tilintarkastuslautakunta tekee myös ehdotuksia ja esityksiä tilintarkastussääntöjen kehittämisestä ja vastaa tilintarkastuksen yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Valtion tilintarkastuslautakunta antaa päätöksensä, jos tilintarkastaja valittaa Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan tekemästä päätöksestä.

69. Kaikki nämä elimet toimivat itsenäisesti, ja niiden jäsenillä ja sihteereillä on monin osin samat vastuut ja velvollisuudet kuin virkamiehilläkin.

vii) Kilpailuviranomaiset

70. Suomessa toimii kilpailuvirasto, joka on perustettu vuonna 1988 kilpailuvirastosta annetulla lailla (711/1988). Kilpailuvirasto tutkii kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia, ryhtyy toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi ja tekee aloitteita kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi. Kilpailuvirasto toimii kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuudessa. Jos kilpailuvirasto havaitsee kiellettyjä menettelyjä, kilpailuneuvosto määrää kilpailuviraston ehdotuksesta seuraamuksia, jotka voivat olla jopa 10 prosenttia kyseisen yhtiön vuotuisesta liikevaihdosta.

71. Yhteydenpitoon ja tapaamisiin kilpailuviraston tutkinnan kohteena olevien yksikköjen kanssa osallistuu aina vähintään kaksi kilpailuviraston virkamiestä. Tämä johtuu ainakin osittain siitä, että näin pyritään välttämään kaikki lahjontaepäilyt. Lisäksi kilpailuviraston päätöksen allekirjoittaa aina kaksi virkamiestä. Tällä pyritään välttämään epäilykset sopimattomasta vaikuttamisesta.

72. Suomen kilpailuneuvosto käsittelee ja tekee päätöksiä asioista, jotka kuuluvat kilpailunrajoituksista ja julkisista hankinnoista annettujen lakien nojalla sen toimivaltaan, erityisesti kilpailuviraston päätöksiä koskevista valituksista. Vuonna 1992 annetussa laissa 481/1992 ja samana vuonna annetussa asetuksessa 485/1992 säädetään asian vireille ottamisesta ja sen käsittelystä kilpailuneuvostossa. Kilpailuneuvosto tutkii vuosittain noin 200 asiaa. Arviointiryhmän saamien tietojen mukaan kilpailuneuvoston tutkittavaksi ei ole vielä tullut lahjontaan liittyvää asiaa.

73. Suomessa ei ole laadittu henkilöstöasioiden, julkisten hankintojen, tukien tai veroasioiden parissa tai muilla aloilla työskenteleville virkamiehille, joilla lahjonnan vaara on erityisen suuri, eikä tilintarkastuksesta ja kilpailuasioista vastaaville viranomaisille ja virkamiehille erityisiä

ohjeita korruption havaitsemisesta tai siitä, kuinka toimia lahjontatapauksen paljastuessa. Suomessa ei ole yleistä velvollisuutta ilmoittaa lahjontaepäilyistä poliisille tai syyttäjälle.

c. Tutkinta-, syyte- ja tuomiosuoja lahjontarikosten tapauksessa

74. Suomessa suojaa nauttivat seuraavat viranomaiset:

75. Tasavallan presidentti: Tasavallan presidentti voidaan panna syytteeseen vain maanpetoksesta tai rikoksista ihmiskuntaa vastaan. Syyte presidenttiä vastaan voidaan nostaa vain, jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai hallitus katsoo presidentin syyllistyneen johonkin edellä mainituista rikoksista. Lisäksi valtakunnansyyttäjä nostaa syytteen vain, jos eduskunta tekee asiasta päätöksen kolmen neljäsosan enemmistöllä.

76. Valtioneuvoston jäsenet: Valtioneuvoston jäsenet voidaan panna eduskunnan päätöksestä syytteeseen virkarikoksesta, myös korruptiosta. Perustuslakivaliokunnassa voidaan käynnistää tutkinta valiokunnan omasta aloitteesta, oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen ilmoituksen tai kymmenen kansanedustajan allekirjoittaman vetoamuksen perusteella tai eduskunnan muun valiokunnan pyynnöstä. Päätös syytteen nostamisesta voidaan tehdä vain, jos valtioneuvoston jäsen tahallaan tai vakavan laiminlyönnin seurauksena toimii olennaisesti ministerintehtäviensä vastaisella tavalla tai tekee muutoin selkeän virkarikoksen. Valtakunnansyyttäjän tehtävänä on nostaa syyte valtakunnanoikeudessa. Valtioneuvoston jäseniä vastaan voidaan nostaa tavallisissa tuomioistuimissa syyte viranhoidon ulkopuolella tehdyistä rikoksista samalla tavalla kuin muitakin kansalaisia vastaan.

77. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies: Oikeuskansleriin ja oikeusasiamieheen sovelletaan tarpeellisin muutoksin samaa menettelyä kuin valtioneuvoston jäseniin. Kyseinen menettely kuvataan edellä. Syytteiden nostamiselle ei ole kuitenkaan asetettu erityistä rajaa, toisin kuin ministerien tapauksessa.

78. Kansanedustajat: Kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen hänen eduskunnassa lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn perusteella, paitsi jos eduskunta on suostunut siihen vähintään viiden kuudesosan enemmistöllä (perustuslain 30 pykälä).

79. Kansanedustajat eivät nauti syytesuojaa mahdollisesti tekemistään rikoksista. Kansanedustajaa ei saa kuitenkaan ilman eduskunnan suostumusta pidättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista, ellei häntä painavista syistä epäillä syylliseksi rikokseen, josta säädetty lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Jälkimmäisessä tapauksessa pidätyksestä tai vangitsemisesta on ilmoitettava viipymättä eduskunnan puhemiehelle.

80. Kansanedustajan lahjominen ei ole Suomessa rikos. Sen kriminalisointia valmistellaan kuitenkin osana Suomen allekirjoittaman, lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa.

81. Ulkomaalaiset diplomaatit: Suomessa ulkomaalaiset diplomaatit nauttivat diplomaattista koskemattomuutta. Jos ulkomaalaisen diplomaatin epäiltäisiin tai tiedettäisiin syyllistyneen Suomessa lahjontarikokseen, Suomen viranomaiset ottaisivat asian esiin kyseisen maan viranomaisten kanssa. Tällaisia tapauksia ei ole vielä koskaan ilmennyt.

82. Jos suomalaisdiplomaattia epäiltäisiin lahjonnasta valtiossa, jossa hän hoitaa virkaansa, Suomen viranomaiset harkitsisivat hänen diplomaattisen koskemattomuutensa poistamista. Tällöin diplomaattia voitaisiin syyttää Suomessa hänen ulkomailta tekemästään rikoksesta – tosin tällaisessa tapauksessa tarvittaisiin valtakunnansyyttäjän antama syytemääräys.

### III. ANALYYSI

#### a. Menetelmät korruption ehkäisemiseksi

83. Suomessa on tehty viime vuosina hyvin vähän ilmoituksia lahjonnasta ja havaittu tai tavattu hyvin vähän lahjontatapauksia. Siksi arviointiryhmän mielestä ei ollut yllättävää, ettei käytössä ollut erityisiä järjestelyjä lahjontarikosten tutkimiseksi ja niitä koskevien syytteiden nostamiseksi. Arviointiryhmä huomasi, että vaikka lahjontaa pidetään Suomessa vakavana

rikoksena, se ei ole suomalaisessa yhteiskunnassa merkittävä huolenaihe. Tämä näyttää johtuvan pääasiassa siitä, että Suomen yhteiskunta on luonteeltaan hyvin avoin. Perustuslaissa ja lainsäädännössä taataan periaatteessa jokaiselle kansalaiselle oikeus tutustua kaikkiin viranomaisten, kuntien ja julkisomisteisten yhtiöiden asiakirjoihin.

Tämän oikeuden ansiosta yksittäiset kansalaiset ja tiedotusvälineet voivat tutustua julkisiin asiakirjoihin, kirjeenvvaihtoon ja rekistereihin sekä kaikkiin minkä tahansa viranomaisen tekemiin päätöksiin. Lisäksi myös kaikki yksityisyriyten tilintarkastuskertomukset julkistetaan.

84. Arviointiryhmä katsoo, että sen lisäksi, että poliisi ja syyttäjälaitos selvittävät ja tutkivat lahjontarikoksia ja nostavat niistä syytteitä, myös oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on Suomessa keskeinen tehtävä viranomaisten toiminnan seurannan ja valvonnan alalla. Kansalaiset voivat valittaa vapaasti kumpaan tahansa toimielimeen mistä tahansa sääntöjenvastaisuudesta tai epäkohdasta julkisten asioiden hoidossa. Siten oikeuskansleri ja oikeusasiamies säilyttävät jatkuvasti kosketuksen julkishallinnon päivittäiseen toimintaan ja saavat välittömästi tietoa kaikista sääntöjenvastaisuuksista, väärinkäytöksistä ja laittomuuksista, joihin virkamiehet ovat syyllistyneet. Arviointiryhmä pani tyytyväisenä merkille, että yleiseen avoimuuteen yhdistettynä tällainen järjestelmä tarjosi mahdollisuuden kaikkien viranomaisten toimien ja laiminlyöntien tehokkaaseen, tiiviiseen ja välittömään seurantaan ja siten sillä oli lahjonnan kannalta voimakas pelotevaikutus.

85. Arviointiryhmän mielestä myös pitkälle kehittynyt tilintarkastusjärjestelmä on tärkeä varokeino, jonka avulla ehkäistään ja selvitetään lahjontarikoksia. Suomen tilintarkastusjärjestelmää sovelletaan monella tasolla, niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla.

86. Toisaalta arviointiryhmä katsoi, että Suomen viranomaisten ja yhteiskunnan voimakas luottamus julkishallintoon sekä viranomaisten ja virkamiesten toiminnan eettisyyteen on saattanut heikentää yleisön tietoisuutta korruptiosta ja että tämä saattaa estää ilmoitusten tekemisen lahjontaepäilyistä. Se saattaa myös myötävaikuttaa siihen, etteivät poliisi ja muut lainvalvontaviranomaiset tai valvontaelimet etsi tietoisesti lahjontaan viittaavia merkkejä yksityissektorilta tai elinkeinoelämästä ja varsinkaan niiden ja virkamiesten välisistä liiketoimista.

87. Arviointiryhmä muistutti, että lahjontaa on vaikeaa havaita, koska kyse on rikollisuuden muodosta, jolle on ominaista salailu ja vaitiolo. On epätodennäköistä, että uhri tekisi ilmoitusta lahjontarikoksesta, sillä uhri ei useinkaan ole yksilöitävissä ja koska ne, jotka ovat kärsineet erityisesti vahinkoa, eivät ole todennäköisesti tietoisia taustalla vaikuttavasta lahjonnasta. Samalla myöskään kenenkään lahjontaan sekaantuneen ei kannata tuoda asiaa esiin, sillä vaarana olisi syytteenpano ja rangaistus.

88. Yleisön heikentynyt tietoisuus sekä se, että tietyillä keskeisillä aloilla virkamiehille annetaan vain niukalti ohjeita ja koulutusta korruptioasioista, saattaa vähentää lahjontaepäilyjä koskevien ilmoitusten tekemistä, jolloin monimutkainen lahjonta, erityisesti tiettyjen kansainvälisten liiketoimien yhteydessä tapahtuva lahjonta, jää huomaamatta. Koska Suomi on osa kansainvälistä taloutta, arviointiryhmä katsoi Suomen järjestelmän olevan altis korruptiolle. Tämä koskee etenkin yksityistä sektoria ja erityisesti tilanteita, joissa se käy kauppaa ulkomaisten hämäräperäisten yritysten kanssa. Siksi on mahdollista, että lahjonta saattaa vaikuttaa myös Suomeen.

89. Tästä syystä arviointiryhmä kehotti valistamaan virkamiehiä, eritoten niitä, jotka kohtaavat todennäköisimmin lahjontaa, siitä, että heidän on oltava tarkkaavaisia, ilmoitettava vakavista lahjontaepäilyistä sovitujen menettelyjen mukaisesti ja autettava lainvalvontaviranomaisia niiden toimissa, joilla pyritään paljastamaan lahjontarikokset.

b. Toimielimet, elimet ja laitokset, jotka ehkäisevät ja tutkivat lahjontarikoksia, nostavat niistä syytteitä ja antavat niistä tuomioita

90. Arviointiryhmä pani merkille, ettei poliisissa ja syyttäjälaitoksessa toimi lahjontatapauksia käsitteleviä erityisyksiköitä. Koska korruptio on Suomessa vähäistä, uusien monimutkaisten ja kalliiden erityisrakenteiden perustaminen ei olisi perusteltua. Arviointiryhmä muistutti kuitenkin, ettei yhteiskuntaa voida suojella tehokkaasti tältä vaaralliselta ja salassa pysyvältä rikollisuuden muodolta ilman elimiä ja henkilökuntaa, jolla on riittävästi tietoa, koulutusta ja osaamista asiasta. Siksi arviointiryhmä oli iloinen kuullessaan, että syyttäjien erikoistumista pyritään suosimaan ja että aikomuksena on nimittää lähiaikoina rikollisuuden tiettyihin muotoihin keskittyviä avainsyyttäjiä, myös yksi korruptioon keskittyvä avainsyyttäjä. Arviointiryhmä pani tältä osin merkille, että Suomeen nimitettäisiin 22 uutta syyttäjää, jotka ovat erikoistuneet talousrikoksiin, myös lahjontaan, ja että kaksi heistä käsittelee lahjontatapauksia Suomen syyttäjälaitoksessa. Arviointiryhmä katsoi tämän vastaavan ohjaavaan periaatteeseen 6 ja lahjontaa koskevaan Euroopan neuvoston rikosoikeudelliseen yleissopimukseen perustuvia vaatimuksia.

Siksi arviointiryhmä kehotti jatkamaan ja tehostamaan tätä prosessia ja nimitämään pian talousrikoksiin, myös korruptioon, erikoistuneet syyttäjät sekä erityisesti korruptioon keskittyvän avainsyyttäjän.

91. Kokemusta, jota syyttäjille on kertynyt talousrikosten käsittelystä tuomioistuimissa, pitäisi hyödyntää asianmukaisesti jo korruptiotapausten tutkinnan aikana. Suomessa syyttäjä päättää, nostetaanko syyte olemassa olevan näytön perusteella. Syyttäjän on myös voitava todistaa vastaajaa vastaan nostamansa syytteet tuomioistuimessa ilman varteenotettavaa epäilyä. Lisäksi tiettyjen lahjontarikosten tutkinta voi olla monimutkaista ja hankalaa. Syyttäjä voi helpottaa tutkinnan suorittamista paitsi siksi, että hänellä on paljon kokemusta oikeudenkäynneistä, myös siksi, että hän tuntee tarkasti kaikki lainsäädännön alat, kuten siviili-, kauppa- ja hallinto-oikeuden sekä yritys- ja verolainsäädännön. Edellä esitetyn perusteella arviointiryhmä katsoi, että vaikka poliisi kykenee hoitamaan tehtäviään itsenäisesti ja ilman ulkopuolista painostusta, syyttäjien pitäisi osallistua käytännössä tiiviimmin tutkinnan ohjaamiseen antamalla poliisille konkreettisia ja suoria ohjeita tutkintatoimenpiteistä, jotka ovat syyttämisen onnistumisen kannalta tarpeen.

92. Arviointiryhmä kehotti järjestämään korruptiota ja siihen liittyviä rikoksia käsitteleville syyttäjille asianmukaista koulutusta erityisesti korruption eri lajeista, suunnittelulainsäädännöstä ja julkisista hankintamenettelyistä. Lisäksi Suomessa pitäisi järjestää alueellisia koulutustapahtumia, jotka kokoaisivat yhteen valtion ja paikallistason viranomaisia ja virkamiehiä sekä syyttäjiä.

93. Hallintoviranomaisten, poliisin ja syyttäjien välille pitäisi luoda yhteistyömekanismit korruption torjumiseksi. Arviointiryhmä kehotti luomaan tietojen ja kokemusten vaihtoa varten kevyen rakenteen, johon osallistuisivat valtakunnansyyttäjänvirasto, poliisi, valtiontalouden tarkastusvirasto, paikallisviranomaisten tilintarkastajat, julkiset hankintayksiköt ja veroviranomaiset. Tällaisen mekanismin avulla voitaisiin määrittää korruptiolle altteimmat menettelyt ja toimet, määritellä kriteerit lahjonnan havaitsemiseksi sekä kehittää ehkäisytoimenpiteitä, jotka voitaisiin ottaa käyttöön koko Suomen julkishallinnossa.

#### c. Tiedonlähteet

94. Arviointiryhmä havaitsi Suomen järjestelmän perustuvan kansalaisten, tiedotusvälineiden ja julkisen järjestelmän toimijoiden tekemiin ilmoituksiin. Arviointiryhmän mielestä Suomen järjestelmä on hyvin organisoitu ja kykenee käsittelemään lahjontatapauksia, kun sellainen paljastuu tai sellaisesta tehdään ilmoitus.

Lainvalvontaviranomaiset eivät kuitenkaan usein toteuta ennakoivia toimenpiteitä selvittääkseen itse lahjontakäytäntöjä ilman aiempaa ilmoitusta. Arviointiryhmä muistutti tältä osin korruption olevan ilmiö, jota ei ilmene niin kauan kuin sitä ei paljasteta. Siksi onkin perusteltua ajatella, että lahjontatapauksia tulisi esiin enemmän, jos lainvalvontaviranomaiset selvittäisivät ja tutkisivat tällaista rikollisuutta ennakoivammin.

95. Arviointiryhmä muistutti muiden maiden kokemusten osoittaneen, että tietyt rikollisuuden muodot jäävät pitkälti huomaamatta, kunnes niihin liittyvää epäilyttävää toimintaa ryhdytään etsimään tietoisesti. Tältä osin arviointiryhmä pani merkille, että viime aikoina Suomeen perustettu rahanpesun selvittelykeskus on lisännyt epäilyttävistä toimista tehtyjen ilmoitusten määrää. Samalla arviointiryhmä totesi, ettei Suomessa ole lahjonta-asioihin erikoistuneita yksiköitä tai poliisiviranomaisia.

96. Siksi arviointiryhmä suositteli yleisesti lahjontatapausten sisällyttämistä niiden "valtakunnallisesti merkittävien" rikosasioiden joukkoon, joiden kohdalla tutkinnasta vastaa KRP (katso kohta 18 edellä). Lisäksi arviointiryhmä suosittelee, että yksi tai useampi rikostietopalvelun poliiseista erikoistuisi lahjontatapausten ennakoivaan tutkintaan ja saisi erityistä koulutusta tämän rikostyyppin lajeista, profiloinnista ja riskinarvioinnista.

97. Arviointiryhmä katsoi myös, että olisi tärkeää luoda järjestelmä, johon voitaisiin keskittää ja jolla voitaisiin käsitellä eri lähteistä saatavia tietoja, jotka voisivat johtaa korruption selvittämiseen. Syyttäjän ja poliisin erikoisyksiköt pitäisi valtuuttaa ottamaan vastaan raportteja tarjouskartelleja koskevista epäilyistä, kanteluja tarjousmenettelyissä tapahtuneista sääntöjenvastaisuuksista, valtion tilintarkastajien ja paikallisten tilintarkastajien kertomuksia ennen niiden julkaisemista, veroviranomaisten raportteja epäilyttävistä menoilmoituksista sekä kilpailuviranomaisten raportteja.

98. Arviointiryhmä pani myös tyytyväisenä merkille, että Suomessa valmisteltiin lainsäädäntöä todistajien suojelun parantamiseksi. Vaikka Suomessa ilmoitetut lahjontatapaukset eivät näytäkään liittyvän järjestäytyneeseen rikollisuuteen, arviointiryhmä muistutti, että korruptiota torjuttaessa todistajia ja tiedonlähteitä on suojeltava asianmukaisesti, sillä korruptio on vaikeasti selvitettävissä oleva ja salassa pysyvä rikollisuuden muoto. Siksi se kehotti jatkamaan toimia sellaisen asianmukaisen järjestelmän luomiseksi, jolla suojellaan todistajia ja oikeusviranomaisten kanssa yhteistyötä tekeviä henkilöitä.

99. Arviointiryhmälle ilmoitettiin, että Suomessa voidaan käyttää vakavien rikosten tutkinnassa oikeuden luvalla ja tietyissä tilanteissa salakuuntelua. Korruptiota ei kuitenkaan lueta tällaiseksi rikokseksi. Arviointiryhmä pani myös merkille, että sopivan oikeusperustan muuttuminen saattaa estää peiteoperaatioiden käytön, vaikka niistä voisi olla erityisen paljon apua lahjontarikosten selvittämisessä. Siksi arviointiryhmä kehotti sisällyttämään korruption vakaviin rikoksiin, jotka mahdollistavat salakuuntelun ja muiden erityiskeinojen käytön tutkinnassa.

#### d. Koskemattomuus

100. Arviointiryhmä pani tyytyväisenä merkille, että Suomessa valmisteltiin ja todennäköisesti hyväksyttäisiin pian uutta lainsäädäntöä, jonka nojalla kansanedustajien lahjonnasta tulisi rikos.

101. Arviointiryhmä pani merkille, ettei kansanedustajaa saa asettaa syytteeseen mielipiteidensä tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn perusteella, paitsi jos eduskunta suostuu siihen viiden kuudesosan enemmistöllä. Rikoksesta epäilty kansanedustaja ei nauti minkäänlaista suojaa, vaan hänet voidaan asettaa syytteeseen kuten kuka tahansa muukin kansalainen. Kansanedustajaa ei kuitenkaan voida pidättää tai vangita lievästä rikoksesta ilman eduskunnan suostumusta. Arviointiryhmä pani kuitenkin tyytyväisenä merkille, että jos kansanedustaja on syyllistynyt vakavampaan rikokseen eli rikokseen, josta säädetty rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta, hänet voidaan pidättää tai vangita rajoituksitta. Tällöin ainoa velvoite on se, että eduskunnan puhemiehelle on ilmoitettava asiasta. Näin ollen arviointiryhmä katsoi tilanteen vastaavan ohjaavan periaatteen 6 vaatimuksia.

102. Toisaalta arviointiryhmä pani merkille, että valtioneuvoston jäsenet voidaan asettaa valtakunnanoikeudessa syytteeseen virkarikoksesta, myös korruptiosta. Tämä edellyttää kuitenkin perustuslakivaliokunnan tutkintaa ja eduskunnan päätöstä asiasta. Tutkinnan voivat käynnistää vain eduskunnan valiokunnat, perustuslakivaliokunta mukaan luettuna, oikeuskansleri, oikeusasiamies tai kymmenen kansanedustajan ryhmä. Arviointiryhmä katsoi



tämän viittaavan siihen, että valtioneuvoston jäsen olisi äärimmäisen vaikeaa asettaa syyteeseen lahjonnasta. Se, ettei asiasta vastaavalla syyttäjällä ole oikeutta pyytää käynnistämään tutkinta, saattaa estää rikosoikeusjärjestelmää toimimasta kunnolla. Lisäksi eduskunnan valiokunta on itsessään poliittinen elin, joten poliittiset näkökohdat voivat vaikuttaa sen työhön. Siispä arviointiryhmä katsoi, että Suomen pitäisi harkita lahjonnan jättämistä valtioneuvoston jäsenten koskemattomuuden soveltamisalan ulkopuolelle tai vaihtoehtoisesti yksinkertaistaa heidän koskemattomuutensa poistamiseen liittyvää menettelyä. Tämä edesauttaisi rikosoikeuden toteutumista tilanteissa, joissa valtioneuvoston jäsenen epäillään syyllistyneen virassaan lahjontarikokseen. Tämän todetessaan arviointiryhmä otti huomioon sen, että korruptio on Suomessa harvinaista eikä mikään viittaa siihen, että edellä kuvattu järjestelmä olisi koskaan estänyt ministeriin kohdistuvan tutkinnan käynnistämisen tai ministerin asettamisen syyteeseen lahjontaepäilyjen vuoksi.

#### IV. JOHTOPÄÄTÖKSET

103. Suomi on yksi vähiten korruptoituneista GRECO:n jäsenvaltioista. Suomen yhteiskunnan avoimuudella sekä tavalla, jolla kansalaiset ja tiedotusvälineet valvovat julkisten asioiden hoitoa, on lahjonnan kannalta voimakas pelotevaikutus. Myös virkamiesten korkea etiikka sekä riittävät sisäisen ja ulkoisen valvonnan järjestelmät selittävät sitä, miksi Suomessa tavataan lahjontatapauksia hyvin vähän. Tapa, jolla oikeusasiamies ja oikeuskansleri osallistuvat julkishallinnon ja valtion omistamien yritysten toiminnan lainmukaisuuden seurantaan, teki arviointiryhmään myönteisen vaikutuksen. Myös se, että yleisö voi kääntyä vaivattomasti ja ilmaiseksi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin puoleen, helpottaa yleisön osallistumista julkisten tehtävien hoidon valvontaan.

104. Arviointiryhmän mielestä Suomen poliisi ja syyttäjälaitos ovat hyvin organisoituja ja hyvin varustettuja ja niillä on riittävästi henkilökuntaa voidakseen käsitellä niiden tietoisuuteen tulevia tavallisia lahjontatapauksia. Arviointiryhmä pani tyytyväisenä merkille erityisesti sen, että poliisi hoitaa rikostutkinnan täysin riippumattomasti ja puolueettomasti ilman ulkopuolista tai ylhäältä käsin tulevaa painostusta. Lisäksi arviointiryhmä havaitsi, että syyttäjä ratkaisee yksin sen, nostaako hän syytteen saatavilla olevan näytön ja tapauksen olennaisten näkökohtien perusteella. Arviointiryhmän johtopäätös on se, että Suomen järjestelmä kykenee kokonaisuudessaan torjumaan korruptiota asianmukaisesti ja tehokkaasti.

105. Tämän yleisen johtopäätöksen myönteisyydestä huolimatta arviointiryhmä huomautti, että yleinen luottamus Suomen järjestelmään saattaa heikentää yleisön tietoisuutta korruptiovaarasta, mikä saattaa vaikuttaa myös Suomen kaltaiseen maahan, joka on täysipainoinen osa maailmantaloutta. Virkamiehiä, jotka työskentelevät korruptiolle alttiilla aloilla tai kohtaavat todennäköisesti työssään lahjontaa, ei ole varoitettu korruptiosta eikä ohjeistettu etsimään aktiivisesti merkkejä korruptiosta, havaitsemaan sitä, ilmoittamaan epäilyistä ja tekemään yhteistyötä lainvalvontaviranomaisten kanssa. Sen paremmin poliisilla kuin syyttäjälaitoksellakaan ei ole erikoisyksiköjä tai erityistä henkilökuntaa, jotka käsitelisivät monimutkaisia lahjontatapauksia. Järjestelmä perustuu pitkälti ilmoitusten tekemiseen, ja ennakoivaa tutkintaa tehdään vain harvoin. Jos poliisin ja syyttäjän käytännön työ lisäksi yhdistettäisiin paremmin esitutkintamenettelyn aikana, kerättyjen todisteiden laatu paranisi ja menettely tehostuisi.

106. Edellä esitetyn perusteella GRECO kehotti Suomea

i) valistamaan virkamiehiä, eritoten niitä, jotka kohtaavat todennäköisimmin lahjontaa, siitä, että heidän on oltava tarkkaavaisia, ilmoitettava vakavista lahjontaepäilyistä sovittujen menettelyjen mukaisesti ja autettava lainvalvontaviranomaisia niiden toimissa, joilla pyritään paljastamaan lahjontarikokset

ii) jatkamaan ja tehostamaan syyttäjien erikoistumisprosessia ja nimeämään pian talousrikoksiin, myös lahjontaan, erikoistuneet syyttäjät sekä avainsyyttäjän, joka käsitelisi juuri lahjontaan liittyviä rikoksia riippumatta siitä, missä yhteyksissä niitä esiintyy

- iii) käsittelemään lahjontatapauksia järjestelmällisesti "valtakunnallisesti merkittävänä" rikosasioina, joiden kohdalla tutkinnasta vastaa KRP, sekä erikoistamaan yhden tai useamman rikostietopalvelun poliiseista lahjontatapausten ennakoivaan tutkintaan ja järjestämään hänelle/heille erityistä koulutusta tämän rikostyyppin lajeista, profiloinnista ja riskinarvioinnista
- iv) luomaan järjestelmän, johon voitaisiin keskittää ja jolla voitaisiin käsitellä eri lähteistä saatavia tietoja, jotka voisivat johtaa korruption selvittämiseen, erityisesti raporteja tarjouskartelleja koskevista epäilyistä, kanteluja tarjousmenettelyissä tapahtuneista sääntöjenvastaisuuksista, valtion tilintarkastajien ja paikallisten tilintarkastajien kertomuksia, veroviranomaisten raporteja epäilyttävistä menoilmoituksista sekä kilpailuviranomaisten raporteja
- v) luomaan tietojen ja kokemusten vaihtoa varten kevyen rakenteen, johon osallistuisivat valtakunnansyyttäjänvirasto, poliisi, valtiontalouden tarkastusvirasto, paikallisviranomaisten tilintarkastajat, julkiset hankintayksiköt ja veroviranomaiset, koska tällaisen mekanismin avulla voitaisiin määrittää korruption alimmat menettelyt ja toimet, määritellä kriteerit lahjonnan havaitsemiseksi sekä kehittää ehkäisytoimenpiteitä, jotka voitaisiin ottaa käyttöön koko Suomen julkishallinnossa
- vi) järjestämään korruptiota ja siihen liittyviä rikoksia käsitteleville syyttäjille asianmukaista koulutusta erityisesti korruption eri lajeista, lainsäädännön suunnittelusta ja julkisista hankintamenettelyistä sekä järjestämään alueellisia koulutustapahtumia, jotka kokoaisivat yhteen valtion ja paikallistason viranomaisia ja virkamiehiä sekä syyttäjiä
- vii) parantamaan jo käytössä olevia toimenpiteitä todistajien sekä oikeusviranomaisten kanssa yhteistyötä tekevien henkilöiden suojelemiseksi
- viii) sisällyttämään korruption vakaviin rikoksiin, jotka mahdollistavat salakuuntelun ja muiden erityiskeinojen käytön tutkinnassa.

107. Lisäksi GRECO kehottaa Suomen viranomaisia ottamaan huomioon tämän kertomuksen analyysiosassa esitetyt asiantuntijoiden huomautukset.

108. Lopuksi GRECO kehottaa työjärjestyksensä 30 artiklan 2 kohdan mukaisesti Suomen viranomaisia laatimaan kertomuksen edellä mainittujen suositusten täytäntöönpanosta 31. joulukuuta 2002 mennessä.