

TIIVISTELMÄ

Tässä OECD:n lahjonnan vastaisen työryhmän neljännen maatarkastuskierroksen raportissa arvioidaan Suomen toimia ulkomaisten virkamiesten lahjontaa kansainvälisissä liikesuhteissa koskevan yleissopimuksen ja siihen liittyvien asiakirjojen täytäntöön panemiseksi ja valvomiseksi sekä annetaan aiheeseen liittyviä suosituksia. Raportti sisältää yksityiskohtaista tietoa Suomen erityisistä saavutuksista ja haasteista tällä saralla sekä Suomen edistymisestä vuonna 2010 tehdyn kolmannen maatarkastuskierroksen jälkeen.

Suomi on aktiivisesti pannut täytäntöön ulkomaista lahjontaa koskevia lakejaan, erityisesti tarkasteltuna suhteessa talouden kokoon. Suomi on käynnistänyt tutkinnan seitsemässä yhdeksästä ulkomaista lahjontaa koskevasta rikosepäilystä. Keskusrikospoliisi (KRP) on aktiivisesti ja itsenäisesti tutkinut ulkomaista lahjontaa koskevat tapaukset ja hyödyntänyt kaikkia tarjolla olevia tutkinnan apukeinoja, kuten keskinäistä oikeusapua ja yhteisiä tutkintaryhmiä. Syyttäjät ovat osallistuneet tutkintaan sen alkuvaiheista saakka, myös pakollisten ja yksityiskohtaisten tutkintasuunnitelmien laatimiseen KRP:n kanssa. Näistä seitsemästä tutkitusta tapauksesta viidessä on nostettu syytteitä. Kaikissa viidessä tapauksessa syytteet ulkomaisesta lahjonnasta kaikkia osapuolia kohtaan on kuitenkin hylätty; ainoa Suomen antama langettava tuomio yhdessä näistä tapauksista koski syytettä kirjanpitorikoksista. Tässä raportissa annetuissa suosituksissa yksilöidään ne toimenpiteet, joihin Suomen tulisi ryhtyä tehdäkseen jotain vapauttavien päätösten hälyttävän korkealle suhteelliselle osuudelle. Työryhmä on erityisen huolissaan suomalaisten tuomioistuinten tavasta tulkita ja soveltaa ulkomaisen lahjontarikoksen määritelmää ja uskoo Suomen voivan hyötyä siitä, että se antaisi ulkomaista lahjontaa koskevat jutut sellaisten tuomioistuinten ja tuomareiden käsiteltäväksi, joilla on erityisosaamista ja kokemusta tältä alalta. Lisäksi työryhmä suosittaa, että Suomi antaisi yksityiskohtaista tietoa ja koulutusta esitutkintaviranomaisille ja oikeusviranomaisille ulkomaisen lahjontarikoksen määritelmästä ja sen soveltamisesta, mukaan lukien sitä koskevien muiden seuraamusten ja takavarikoinnin käyttömahdollisuuksista.

Suomi on osoittanut kykenevänsä tehokkaasti paljastamaan ulkomaisia lahjontaepäilyjä, joissa on mukana suomalaisia henkilöitä ja yrityksiä; kaikki yhdeksän epäiltyä tapausta ovat olleet sen itsenäisesti paljastamia ja niiden paljastamiseen on käytetty laaja-alaisesti eri lähteitä. Maatarkastajiin teki vaikutuksen myös se keinojen kirjo, jolla Suomi on pyrkinyt vähentämään korruption riskiä kehitysyhteistyössä sekä kannustamaan kirjanpitäjiä ja tilintarkastajia paljastamaan korruptioepäilyjä. Työryhmä on kuitenkin edelleen, kuten kolmannellakin maatarkastuskierroksella, huolissaan siitä, että Suomella ei ole selkeää ja kattavaa lainsäädäntöä korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelemiseksi, mikä saattaa hankaloittaa Suomen pyrkimyksiä paljastaa lahjontatapauksia.

Raportti ja siinä annetut suositukset heijastavat luxemburgilaisten ja alankomaalaisten asiantuntijoiden havaintoja, ja työryhmä on hyväksynyt ne 16.3.2017. Raportti perustuu Suomen arviointiryhmälle toimittamaan lainsäädäntöön ja muihin materiaaleihin sekä arviointiryhmän tekemään tutkimukseen. Raportti perustuu lisäksi tietoihin, jotka arviointiryhmä sai lokakuussa 2016 tekemänsä Helsingin-vierailun aikana. Arviointiryhmä tapasi vierailunsa aikana julkisen ja yksityisen sektorin, tiedotusvälineiden ja kansalaisyhteiskunnan edustajia. Suomi raportoi kahden vuoden päästä OECD:lle suositusten toimeenpanon etenemistä ja toimistaan ulkomaisen lahjonnan torjumiseksi.

YHTEENVETO: SAAVUTUKSET, SUOSITUKSET JA SEURANTAA VAATIVAT ASIAT

1. Työryhmä pani merkille, että Suomen sitoutuneisuus ulkomaisen lahjonnan torjuntaan näyttää parantuneen sitten Suomen kolmannen seurantaraportin. Työryhmä kiittää Suomen viimeaikaisista alustavista toimista ulkomaisen lahjonnan torjunnan rakenteidenparantamiseksi, joihin kuuluu muun muassa luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi. Työryhmä toivoo, että nämä hankkeet toteutuvat tulevien kuukausien aikana. Työryhmä on kuitenkin erittäin huolissaan siitä, että 100 prosentissa Suomessa oikeudenkäyntiin asti edenneistä ulkomaista lahjontaa koskevista jutuista on annettu vapauttava päätös. Ryhmä kehottaa Suomea ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin, mukaan lukien työryhmän suositusten toimeenpaneminen, jotta vapauttavien päätösten suhteellista osuutta voidaan pienentää ja jotta voidaan taata, että ulkomaisen lahjontarikoksen määritelmää sovelletaan Suomessa siten kuin on tarkoitettu ja yleissopimuksen ensimmäisen artiklan mukaisesti.

2. Mitä tulee kolmannella maatarkastuskierroksella annettuihin suosituksiin, Suomi on pannut täytäntöön suosituksen 1 koskien poliisien koulutusta, suosituksen 2 koskien ulkomaisia lahjontarikoksia, suosituksen 3 koskien vanhentumisaikaa, suositukset 8a, b ja c koskien kirjanpitoa, suosituksen 10 koskien virallista kehitysapua ja suosituksen 12 koskien julkisia etuja. Sen sijaan suositus 4 koskien kirjanpitorikosta, suositukset 5(e)-(g) koskien tietoisuuden lisäämistä, suositus 6 koskien raportointia ja suositus 7 koskien korruptioepäilyistä ilmoittaneiden suojelua ovat edelleen täytäntöön panematta ja ne on huomioitu alla ryhmän Suomelle neljännellä tarkastuskierroksella antamissa suosituksissa.

3. Tässä raportissa esitelyihin havaintoihin perustuen työryhmä tunnustaa Suomen saavutukset ja hyvät käytännöt alla osassa 1 ja antaa suosituksia osassa 2. Lisäksi osassa 3 mainitaan asiat, joita työryhmä tulee jatkossa seuraamaan. Työryhmä on pyytänyt Suomea toimittamaan kirjallisen raportin näiden suositusten ja seurantaa vaativien asioiden toimeenpanosta kahden vuoden kuluttua (eli maaliskuussa 2019). Työryhmä on myös pyytänyt, että Suomi raportin toimittamisen yhteydessä antaa yksityiskohtaiset tiedot toimenpiteistään ulkomaisen lahjonnan torjumiseksi.

Saavutukset ja hyvät käytännöt

4. Tässä raportissa on tuotu esille useita Suomen soveltamia hyviä käytäntöjä ja saavutuksia, jotka ovat osoittautuneet tehokkaiksi ulkomaisten virkamiesten lahjonnan torjumisessa ja valvonnan tehostamisessa.¹ Keskusrikospoliisi (KRP) on aktiivisesti tutkinut seitsemää ulkomaista lahjontaa koskevaa tapausta ja käyttänyt kaikkia käytettävissä olevia tutkintamenetelmiä. Suomi perustaa rikostutkintansa kirjallisiin tutkintasuunnitelmiin, mikä on hyvä käytäntö. Tällainen suunnitelma on tehtävä kaikkien talousrikostutkintojen yhteydessä, ja tutkintaryhmä laatii sen vakiolomakkeen mukaisesti ja syyttäjää konsultoiden. Suunnitelmat varmistavat yhteistyön ja tietojen jakamisen KRP:n ja syyttäjälaitoksen kesken, minkä lisäksi ne varmistavat, että tutkinnan kaikki näkökulmat tulevat huomioiduiksi (esimerkiksi eri tutkintamenetelmien käyttö tai vaihtoehtoisten syytteiden soveltaminen). Yhteiset tutkintaryhmät (Joint Investigation Teams, JITs) ovat aktiivisessa käytössä Suomessa, mikä on myös hyvä käytäntö. Yhteisten tutkintaryhmien käyttöä suositellaan nimenomaisesti Valtakunnansyyttäjäviraston ulkomaista lahjontaa koskevassa muistiossa, ja Suomen EU-jäsenyys helpottaa ryhmien käyttöä.

¹ Määritellään 4. tarkastuskierroksen parametrejä työryhmä päätyi siihen, että maa-arvioinneissa tulisi myös kuvata positiivisia saavutuksia ja hyviä käytäntöjä, jotka ovat osoittautuneet tehokkaiksi ulkomaisen lahjonnan torjunnassa ja valvonnan tehostamisessa. Lue lisää: [Phase 4 Monitoring Guide](#)

5. Suomen positiivisiksi saavutuksiksi katsotaan myös Suomen ulkomaista lahjontaa koskevien tähänastisten esitutkintojen ja syyttäjän-toimen riippumattomuus; tämä korostuu siinä, että valtion omistama yhtiö on ollut tutkinnan ja syytteiden kohteena kolmessa viidestä ulkomaista lahjontaa koskevasta tapauksesta. Suomi on myös osoittanut kykynsä tuoda ilmi tehokkaasti ulkomaisia lahjontatapauksia, joissa on mukana suomalaisia henkilöitä ja yrityksiä. Kaikki yhdeksän epäiltyä tapausta on havaittu itsenäisesti käyttämällä laajalti erilaisia lähteitä, kuten tiedotusvälineiden ilmoituksia, ulkomaisia edustustoja, korruptioepäilyistä ilmoittaneita henkilöitä, Rahanpesun selvittelykeskusta, ulkomaisia tuomioistuimia ja toisiin tapauksiin liittyviä todisteita.

Työryhmän suositukset

1. Ulkomaisen lahjonnan havaitsemista ja paljastamista koskien työryhmä suosittelee, että Suomi:
 - a. varmistaa, että ulkoministeriö laatii ohjeistusta kaikille ulkomaille lähetetyille virkamiehille; ohjeissa tulee edellyttää ulkomaisesta lahjonnasta ilmoittamista, antaa tietoa eri raportointikanavista sekä ohjeistaa, kuinka ulkomaista lahjontaa voi havaita (esim. järjestelmällisen tiedotusvälineiden monitoroinnin ja hälytysjärjestelmän avulla). [2009 suositukset III.iv ja IX.ii]
 - b. muuttaa lainsäädäntöään siten, että se tarjoaa selkeän ja kattavan suojan korruptiotapauksista ilmoittaville henkilöille. Tämän voi toteuttaa esimerkiksi säätämällä erillisen, sekä julkista että yksityistä sektoria koskevan lain korruptiotapauksista ilmoittaneiden suojelusta. [2009 suositus IX.iii; kolmannen maatarkastuskierroksen suositus 7]
 - c. muuttaa verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 pykälää siten, että verohallinto saa oma-aloitteisesti salassapitosäännösten rajoittamatta ilmoittaa korruptioepäilyistä esitutkintaviranomaisille. [2009 verosuositus]
2. Yhteistyötä, resursseja ja erikoistumista ulkomaisiin lahjontatapauksiin koskien työryhmä suosittelee, että Suomi:
 - a. varmistaa, että myös syyttäjälaitoksen suunnitteilla olevan rakenneuudistuksen jälkeen ulkomaista lahjontaa koskevat jutut ohjataan syyttäjille, joilla on riittävä erityisosaaminen ja kokemus aiheesta. [Yleissopimuksen 5 artikla; vuoden 2009 suositus, Liite I.D]
 - b. varmistaa, että keskusrikospoliisin (KRP) ulkomaisen lahjonnan torjuntaan suunnatut resurssit pidetään nykyisellä tasolla ja että syyttäjälaitoksen resurssit ovat riittävät, jotta syyttäjät voivat jatkossakin osallistua ulkomaisen lahjontatapauksien tutkintaan jo aikaisessa vaiheessa. [Yleissopimuksen 5 artikla; vuoden 2009 suositus, Liite I.D]
 - c. varmistaa, että ulkomaista lahjontaa koskevia tapauksia käsittelevillä tuomioistuimilla ja tuomareilla on erityisosaamista ja kokemusta tällaisten juttujen hoitamisesta. [Yleissopimuksen 5 artikla; vuoden 2009 suositus, Liite I.D]
3. Ulkomaisen lahjontarikoksen näyttökynnystä koskien työryhmä suosittelee, että Suomi:
 - a. laatii rikostutkijoille, syyttäjille ja tuomareille (joko yhdessä tai erikseen) tarkoitettua yksityiskohtaista, kirjallista materiaalia siitä, mitä ulkomaisen lahjontarikoksen tunnusmerkistön täyttymiseksi vaaditaan yleissopimuksen 1 artiklan ja sen selitysten mukaan. Materiaalista tulisi käydä selkeästi ilmi vähintään seuraavat asiat:
 - i. Millaista näyttöä (aihetodisteet tai todistajanlausunto) vaaditaan lahjuksen antajan tahallisuuden osoittamiseksi kussakin rikoksen tunnusmerkissä. Materiaalissa tulee painottaa, että suoraa yhteyttä lahjuksen antajan ja

- vastaanottajan välillä ei kaikissa tapauksissa vaadita ja että aiheodisteet ovat yleensä riittäviä;
- ii. että oikeuserehdys toimii puolustuksena vain rikoslain 4 luvun 2 pykälässä säädetyissä rajallisissa tapauksissa;
 - iii. rikoksen täsmällinen tunnusmerkistö, jonka tulee täytyä, jotta rikoksesta voidaan tuomita rangaistukseen. Tässä yhteydessä tulee selventää, että ulkomaisen lahjonnan tapauksissa ei ole väliä sillä, onko lahjottu ulkomainen virkamies tosiasiallisesti sellaisessa asemassa, että hän pystyisi vaikuttamaan asiaan, jota varten lahjus on annettu. Lisäksi ei myöskään edellytetä, että lahjuksen vastaanottajan pitäisi olla tietoinen lahjuksen tarjoamisesta, lupaamisesta tai antamisesta;
 - iv. samaa tapausta koskevien ulkomaisten tuomioiden hyväksyminen suomalaisessa ulkomaista lahjontaa koskevassa jutuissa. [Yleissopimuksen 1 artikla; vuoden 2009 suositus, Liite I.D; Kolmannen maatarkastuskierroksen suositus 1]
- b. käyttää edellä suosituksessa 3a määriteltyjä tietoja pohjana, kun se suunnittelee kattavaa koulutusta rikostutkijoille, syyttäjille ja tuomareille ulkomaisen lahjontarikoksen määritelmän soveltamisesta. [Yleissopimuksen 1 artikla; vuoden 2009 suositus, Liite I.D; Kolmannen maatarkastuskierroksen suositus 1]
4. Ulkomaisesta lahjonnasta tuomittavia seuraamuksia koskien työryhmä suosittelee, että Suomi:
 - a. rohkaisee syyttäjiä hyödyntämään täysimääräisesti mahdollisuutta määrätä liiketoimintakieltoja ulkomaisissa lahjontatapauksissa. [Yleissopimuksen 3 artiklan 4 momentti; vuoden 2009 suositus III.iii]
 - b. harkitsee oikeushenkilöiden sovintojärjestelmän käyttöönottoa osana pyrkimyksiään tehostaa täytäntöönpanoa. [Yleissopimuksen 3 artiklan 1 momentti; vuoden 2009 suositus III.iii]
 - c. säätää lain, jolla nostetaan rikoslain 9 luvussa määriteltyä yhteisöosakon enimmäismäärää. [Yleissopimuksen 3 artiklan 1 momentti; vuoden 2009 suositus III.iii]
 5. Takavarikointia koskien työryhmä suosittelee, että Suomi:
 - a. ryhtyy toimenpiteisiin, tarpeen vaatiessa myös lakimuutoksiin, varmistaakseen, että lahjonnalla saavutettu hyöty, mukaan lukien lahjuksen avulla saavutetun sopimuksen tuottamat voitot, voidaan takavarikoida. [Yleissopimuksen 3 artiklan 3 momentti]
 - b. tarjoaa säännöllisesti yksityiskohtaista kirjallista tietoa ja koulutusta rikostutkijoille ja syyttäjille siitä, kuinka lahjonnalla saavutetun hyödyn määrä määritellään. [Yleissopimuksen 3 artiklan 3 momentti]
 6. Kirjanpitorikoksia koskien työryhmä suosittelee, että Suomi varmistaa, että yritykset voidaan saattaa vastuuseen kaikesta yleissopimuksen 8 artiklan nojalla kielletystä toiminnasta. [Yleissopimuksen 8 artikla; vuoden 2009 suositus X.A.i]
 7. Tietoisuuden lisäämistä koskien työryhmä suosittelee, että Suomi laatii erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille suunnattua koulutusta ja/tai yksityiskohtaista kirjallista materiaalia ulkomaisesta lahjonnasta. [Vuoden 2009 suositus III.i, X.C.i ja Liite II; kolmannen maatarkastuskierroksen suositus 5(c)]

Työryhmän seuranta

1. Työryhmä tulee seuraamaan alla mainittuja asioita Suomen oikeuskäytännön, käytäntöjen ja lainsäädännön kehittymisen osalta:

- a. Rahanpesun selvittelykeskuksen kyky itsenäisesti havaita ulkomaista lahjontaa epäilyttävistä liiketoimista tehtyjen ilmoitusten avulla;
- b. suomalaisten kirjanpitäjien ja tilintarkastajien kyky havaita ulkomaista lahjontaa ja ilmoittaa siitä;
- c. osallistuvatko syyttäjät vielä suunnitteilla olevan syyttäjälaitoksen rakenneuudistuksen jälkeenkin ulkomaisten lahjontatapausten rikostutkintaan jo aikaisessa vaiheessa ja koko tutkintaprosessin ajan, ml. tutkintasuunnitelman asianmukaisuuden säännöllinen arviointi;
- d. tuomioistuinten ratkaisukokoonpanot tulevissa ulkomaista lahjontaa koskevissa jutuissa – tarkoituksena varmistaa, että lautamiesten riippumattomuus voidaan taata ja epäasiallista vaikuttamista ei esiinny;
- e. uuden syyteneuvottelujärjestelmän käytännön toimiminen ulkomaisissa lahjontatapauksissa, mukaan lukien syyttämättä jättäminen sekä se, ovatko määrätyt rangaistukset tehokkaita, tekoon oikeassa suhteessa ja riittäviä;
- f. tuomioistuinten käytäntö tuomitsematta jättämisessä rikoslain 9 luvun 4 pykälän 2 momentin 2 kohdan nojalla – tarkoitus on varmistaa, että kyseistä kohtaa sovelletaan lahjontatapauksissa vain poikkeusolosuhteissa.