EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

VÄLIAIKAINEN
2006/0023(CNS)

12.9.2006

*

MIETINTÖLUONNOS

ehdotuksesta neuvoston päätökseksi korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (KOM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Giusto Catania

Lainsäädäntömenettelyistä käytettävät symbolit

*	Kuulemismenettely *yksinkertainen enemmistö*
**I	Yhteistoimintamenettely (ensimmäinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö*
**II	Yhteistoimintamenettely (toinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen kannan hyväksymiseksi* *parlamentin jäsenten enemmistö yhteisen kannan hylkäämiseksi tai tarkistamiseksi*
***	Hyväksyntämenettely *parlamentin jäsenten enemmistö lukuun ottamatta EY-sopimuksen 105, 107, 161 ja 300 artiklassa ja EU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettuja tapauksia*
***I	Yhteispäätösmenettely (ensimmäinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö*
***II	Yhteispäätösmenettely (toinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen kannan hyväksymiseksi* *parlamentin jäsenten enemmistö yhteisen kannan hylkäämiseksi tai tarkistamiseksi*
***III	Yhteispäätösmenettely (kolmas käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen tekstin hyväksymiseksi*

(Ilmoitettu menettely perustuu komission esittämään oikeusperustaan.)

Tarkistukset säädösehdotukseen

Parlamentin tarkistukset merkitään ***lihavoidulla kursiivilla***. Pelkkää *kursivointia* käytetään kiinnittämään asiasta vastaavien yksiköiden huomio sellaisiin säädösehdotuksen osiin, jotka ehdotetaan korjattavaksi lopullisessa tekstissä (esimerkiksi selvästi virheelliset tai kyseisestä kieliversiosta pois jääneet kohdat). Korjausehdotusten hyväksymisestä päättävät asiasta vastaavat yksiköt.

SISÄLTÖ

Sivu

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI.5

PERUSTELUT.....6

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI

ehdotuksesta neuvoston päätökseksi korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta
(KOM(2006)0082 – C6-0105/2006 – 2006/0023(CNS))

(Kuulemismenettely)

Euroopan parlamentti, joka

– ottaa huomioon ehdotuksen neuvoston päätökseksi (KOM(2006)0082),

– ottaa huomioon 31. lokakuuta 2003 tehdyn korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen,

– ottaa huomioon EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti sen 47 artiklan 2 kohdan, 57 artiklan 2 kohdan, 95 artiklan, 107 artiklan 5 kohdan, 179 artiklan, 181a artiklan, 190 artiklan 5 kohdan, 195 artiklan 4 kohdan, 199 artiklan, 207 artiklan 3 kohdan, 218 artiklan 2 kohdan, 223 artiklan viimeisen kohdan 224 artiklan toiseksi viimeisen kohdan, 225a artiklan toiseksi viimeisen kohdan, 245 artiklan 2 kohdan, 248 artiklan 4 kohdan (viimeinen kohta), 255 artiklan 2 kohdan, 255 artiklan 3 kohdan, 260 artiklan toisen kohdan, 264 artiklan toisen kohdan, 266 artiklan viimeisen kohdan, 279 artiklan, 280 artiklan, 283 artiklan ja 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

– ottaa huomioon EY:n perustamissopimuksen 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan, jonka mukaisesti neuvosto on kuullut parlamenttia (C6-0105/2006),

– ottaa huomioon työjärjestyksen 51 artiklan ja 83 artiklan 7 kohdan,

– ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön ja talousarvion valvontavaliokunnan lausunnon (A6-0000/2006),

1. hyväksyy ehdotuksen neuvoston päätökseksi sellaisena kuin se on tarkistettuna ja hyväksyy sopimuksen tekemisen;

2. kehottaa puhemiestä välittämään parlamentin kannan neuvostolle ja komissiolle.

Komission teksti	Parlamentin tarkistukset

Tarkistus 1
Johdanto-osan 4 a kappale (uusi)

	(4 a) Olisi toivottavaa, että kaikki jäsenvaltiot, jotka eivät vielä ole sitä tehneet, liittyisivät yleissopimukseen.

PERUSTELUT

Taustaa

Korruptio heikentää ihmisoikeuksia, demokraattisia instituutioita, oikeusvaltioperiaatetta ja oikeusjärjestelmää. Sen ansiosta järjestäytynyt rikollisuus kukoistaa.

Korruptio haittaa yhteisten asioiden avointa hoitamista, heikentää demokraattisten instituutioiden uskottavuutta ja vähentää luottamusta niitä kohtaan.
Korruptiota käytetään usein poliittisiin ja hallinnollisiin päätöksiin vaikuttamiseksi tai niiden jouduttamiseksi, jolloin se edistää liiallista byrokratiaa ja julkisviranomaisten käynnistämien päätöksentekoprosessien yhdenmukaisuuden puutetta.

Köyhät joutuvat kärsimään korruptiosta eniten, ja maiden kehitykselle koituu tuhoisia seurauksia: korruptio aiheuttaa avun tehokkuuden vähenemistä, aliravitsemusta, puutteita terveydenhuolto- ja koulutusjärjestelmissä, suurempia riskejä liiketoiminnalle ja suorien ulkomaisten sijoitusten vähenemistä.

Edellä mainituista syistä korruption torjunnasta on viime vuosina tullut yksi Euroopan unionin tärkeimmistä poliittisista painopisteistä sekä sen sisäisissä asioissa että sen suhteissa jäsenehdokasmaihin ja kolmansiin maihin.

Korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus

Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous päätti vuonna 2000[1] perustaa tilapäiskomitean laatimaan korruption vastaisen kansainvälisen oikeudellisen välineen, joka olisi erillinen kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimukseen nähden. Tilapäiskomitea kokoontui Wienissä ja neuvotteli yleissopimuksesta tammikuun 2002 ja lokakuun 2003 välisenä aikana. Komissio edusti Euroopan yhteisön etuja ja katsoo, että neuvoston asettamat tavoitteet saavutettiin. Korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen teksti hyväksyttiin lokakuussa 2003. Sopimus tuli voimaan joulukuussa 2005 30. ratifioinnin jälkeen.

Euroopan komissio ja neuvoston puheenjohtajavaltio allekirjoittivat yleissopimuksen 15. syyskuuta 2005 Euroopan yhteisön puolesta. Kaikki Euroopan unionin nykyiset jäsenvaltiot ja siihen liittymässä olevat valtiot ovat allekirjoittaneet kyseisen yleissopimuksen Ruotsia, Sloveniaa ja Viroa lukuun ottamatta. Sen ovat jo ratifioineet Itävalta, Suomi, Ranska, Unkari, Latvia, Slovakia, Espanja, Yhdistynyt kuningaskunta sekä unioniin liittymässä olevista valtioista Romania.

Kyseinen yleissopimus viimeistelee maailmanlaajuisen strategian järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, ja se sopii luontevasti yhteen kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen kanssa.
Näin ollen on ratkaisevan tärkeää, että sen lisäksi, että Euroopan unioni on ratifioinut molemmat yleissopimukset, myös kaikki jäsenvaltiot ratifioivat ne, jotta järjestäytynyttä rikollisuutta voidaan torjua tehokkaasti.

[1] Päätöslauselma 55/61.

Lisäksi todettakoon, että kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen allekirjoittaminen ja Euroopan unionin aikomus hyväksyä sen lopullinen tekeminen vastaavat täysin yhteisen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomista koskevan politiikan kehitystä.

On tarpeen muistaa, että *Euroopan unionista tehdyn sopimuksen* 29 artiklassa (Maastrichtin sopimus, 7. helmikuuta 1992) "lahjonta" (2 kohta) luetaan niiden rikollisuuden muotojen joukkoon, joita on tarpeen ehkäistä ja torjua yhteisen alueen toteuttamista silmällä pitäen.

Korruption torjuntaa koskevan maailmanlaajuisen politiikan kehittämistä korostettiin lisäksi ensisijaisena tavoitteena Amsterdamin Eurooppa-neuvoston 28. huhtikuuta 1997 hyväksymässä *järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa toimintaohjelmassa*.

Yleissopimuksen sisältö

Yleissopimus koskee korruption ennaltaehkäisyä, tutkimista ja sen johdosta syytteeseen asettamista sekä rikosten tuoton jäädyttämistä, takavarikointia, tuomitsemista menetetyksi ja palauttamista.

Korruptiosta voidaan asettaa syytteeseen, kun rikos on tapahtunut, mutta ennen kaikkea tarvitaan ennaltaehkäiseviä toimia. Yleissopimukseen (artiklat 5–14) sisältyy seuraavanlaisia toimia:

- käytännesäännöt julkisia viranomaisia varten, toimenpiteet oikeuslaitoksen riippumattomuuden turvaamiseksi,
- objektiiviset perusteet virkamiesten rekrytointia ja ylennyksiä sekä julkisia hankintoja varten,
- avoimuuden ja vastuullisuuden edistäminen julkisten varojen hallinnoinnissa sekä yksityisellä sektorilla,
- kansalaisyhteiskunnan osallistuminen.

Artiklat 15–42 koskevat korruptioon liittyvistä rikoksista määrättävien rangaistusten määrittelyä.

Artiklat 43–50 koskevat kansainvälistä yhteistyötä ja tarjoavat tehokkaan järjestelmän vastavuoroista oikeudellista apua varten. Tällä hetkellä monet korruptiota koskevat oikeusjutut hylätään, koska eri maiden välisen yhteistyön puutteen vuoksi on mahdotonta seurata rahavirtojen kulkua. Yleissopimus on tässä suhteessa uraa uurtava, sillä siihen sisällytetään ensimmäistä kertaa kansainvälisen yhteistyön käsite varastetun omaisuuden palauttamisessa. Sopimusvaltioiden on tehtävä yhteistyötä rikosoikeudellisissa asioissa erilaisissa yleissopimuksessa kuvailluissa tilanteissa. Sopimusvaltiot voivat myös suorittaa yhteisiä tutkimuksia ja hyödyntää erityisiä tutkimustekniikoita, kuten elektronista seurantaa.

Artiklat 51–59 sisältävät toimenpiteitä omaisuuden palauttamisen edistämiseksi. Omaisuuden palauttaminen on yksi yleissopimuksen perusperiaatteista. Yleissopimus antaa aihetta toivoa, että korruptoituneiden johtajien, jotka ovat rosvonneet maidensa rikkauksia, ulkomaille siirtämät varat voidaan palauttaa takaisin maihin, joista ne on varastettu. Tämä on monien kehitysmaiden kannalta erityisen tärkeä kysymys.

Rahoituslaitoksia kehotetaan varmentamaan sellaisten tilien, joilla on erityisen paljon varoja, omistajien henkilöllisyys, jotta korruptoituneiden virkamiesten olisi vaikeampi piilottaa laittomia voittojaan.

Yleissopimuksessa vahvistetaan korruption vuoksi vahinkoa kärsineiden henkilöiden oikeus ryhtyä oikeustoimiin asiasta vastuussa olevia tahoja vastaan.

Lopuksi siinä vahvistetaan sopimusvaltioiden konferenssin järjestäminen, jonka avulla pyritään parantamaan sopimusvaltioiden välistä yhteistyötä, saavuttamaan yleissopimuksessa asetetut tavoitteet sekä edistämään ja tarkastelemaan sen täytäntöönpanoa.

Ehdotus neuvoston päätökseksi

Ehdotuksessa neuvoston päätökseksi vahvistetaan, että yleissopimus tehdään Euroopan yhteisön puolesta. Ehdotuksessa hyväksytään yleissopimus ja valtuutetaan neuvoston puheenjohtaja nimeämään henkilö, joka toimittaa yleissopimuksen ratifioimisasiakirjat ja antaa julistuksen yhteisön toimivallasta.

Julistuksen teksti sisältyy päätöksen liitteeseen II. Siinä todetaan, että yhteisöllä on yksinomainen toimivalta, mitä tulee sen omaan julkishallintoon, käytännestandardien kehittämiseen sen virkamiehiä varten sekä korruption ennaltaehkäisyyn. Julistuksessa todetaan myös, että yhteisöllä on toimivalta sisämarkkinoihin liittyvissä asioissa, ja tätä tarkoitusta varten yhteisö on hyväksynyt toimenpiteitä varmistaakseen yhtäläisen pääsyn julkisten hankintojen tekemiseen ja markkinoille, laatiakseen kirjanpito- ja tilintarkastusstandardeja ja torjuakseen rahanpesua.

Esittelijän näkemys

Korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus ei ole ainoastaan yksi korruptiota koskeva julistus, vaan se on pikemminkin asiakirja, jossa käsitellään selkeästi korruptiokysymyksen tärkeimpiä näkökohtia. Meidän globaalistuvassa maailmassamme se on ensimmäinen aidosti globaali väline, jolla pyritään torjumaan korruptiota.

Yleissopimus on vaikeiden neuvottelujen tulos, eikä se suinkaan ole täydellinen, mutta siitä huolimatta on tärkeää, että se hyväksytään lopullisesti ja pannaan täytäntöön.

Esittelijä pahoittelee sitä, ettei korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus kata tyydyttävällä tavalla joitakin kysymyksiä, kuten kansainvälisen virkamiehen asemassa tapahtuvan lahjuksen ottamisen kriminalisointia ja yleissopimuksen noudattamisen tehokasta valvontaa.
Yleissopimuksen anti on joka tapauksessa merkittävä, ja se on hyvä alku. Tässä vaiheessa on tärkeää, että Euroopan unioni ratifioi sen pikaisesti, koska siten varmistetaan unionin osallistuminen konferenssiin, jossa päätetään korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen täytäntöönpanosta.

Korruptio rikkoo demokratian periaatteitta, ja kyseinen yleissopimus voi olla väline, jonka

avulla ylikansallista järjestäytynyttä rikollisuutta voidaan torjua, minkä vuoksi on tarpeen ottaa käyttöön kaikki perussopimuksiin sisältyvät välineet, jotta yleissopimuksen hyväksymisestä tulisi merkittävä tekijä julkishallinnon tehokkuuden arvioinnissa.

Esittelijä katsoo, että yleissopimuksessa kaavailtujen välineiden tehokkuuden varmistamiseksi on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet julkishallinnon toiminnan muuttamiseksi avoimeksi ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tehostamiseksi korruption torjunnan kaikilta osin ennaltaehkäisy ja rangaistukset mukaan lukien.

Esittelijän mielestä on välttämätöntä perustaa komission yhteyteen elin, joka muodostuisi lakimiehistä, oikeusoppineista ja alan tunnetuista asiantuntijoista ja joka takaisi Euroopan unionin hallinnon avoimuuden ja puolueettomuuden sekä tutkisi yhteisön toimielinten työntekijöiden varallisuuden kunnioittaen kuitenkin näiden yksityisyyttä. Vastaavia tehtäviä hoitavia elimiä voitaisiin perustaa jäsenvaltioiden tasolla ja hajautetusti julkishallinnossa. Kyseiset elimet voisivat arvioida sellaisia tapauksia koskevia tietoja, joissa virkamiehet ovat jättäneet noudattamatta puolueettomuutta koskevaa velvollisuuttaan, sekä julkisten viranomaisten oletettuja rahavaroihin kohdistuvia rikkomuksia.

Julkishallinnon työntekijät, jotka on asetettu syytteeseen, voitaisiin siirtää muihin yksiköihin rikoksen mahdollisen toistumisen estämiseksi. Jos taas on kyse lopullisesta tuomiosta, joka on annettu julkishallinnolle vahinkoa aiheuttaneen rikoksen johdosta, olisi voitava turvautua irtisanomiseen.

Omaisuuden palauttaminen on yksi korruption vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen (1 artiklan b kohta, toistettu 51 artiklassa) pääasiallisista tavoitteista, ja näin ollen on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota julkishallinnon työntekijöiden varallisuuden selvittämiseen.

Esittelijän mielestä on välttämätöntä kiinnittää huomiota Euroopan unionin toimielinten työntekijöiden lisäksi myös politiikan aloihin. Näin ollen tiedot Euroopan parlamentin jäsenten sekä komission jäsenten varallisuudesta on tehtävä julkisiksi.

Esittelijä toteaa lopuksi, että korruptiota harjoittavat yritykset, olivat ne lähtöisin mistä maasta tahansa, pitäisi asettaa mustalle listalle.

Kyseinen yleissopimus on valtava saavutus, joka on jo saanut osakseen laajaa kannatusta ottaen huomioon, että varsin monet maat ovat jo allekirjoittaneet sen. Yleissopimuksen vaikutukset riippuvat kuitenkin siitä, miten tehokkaasti se pannaan täytäntöön. Diplomaattiset ponnistelut on muutettava käytännön toiminnaksi, ja korruption vastaista kulttuuria on kehitettävä yhteiskunnan kaikilla tasoilla.

Myös seuranta on olennaisen tärkeää. Näin ollen Euroopan unionin pitäisi löytää ratkaisu siihen kysymykseen, osallistuuko se lahjonnan vastaiseen valtioiden ryhmään (GRECO) vai ottaako se käyttöön unionin oman arviointimekanismin, joka perustuisi vertaisarviointeihin.

Esittelijä kehottaa jäsenvaltioita ja Euroopan unionin toimielimiä vahvistamaan sitoutumisensa korruption torjuntaan rehellisyyden, oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen, vastuullisuuden ja avoimuuden nimissä ja paremman maailman rakentamiseksi kaikkia

ihmisiä varten.