

Asia

Komission tiedonanto korruption vastaisen YK:n yleissopimuksen (UNCAC) täytäntöönpanosta Euroopan unionia koskevan tarkastelun osalta

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan unionin komissio julkaisi 15.12.2020 tiedonannon korruption vastaisen YK:n yleissopimuksen (UNCAC) täytäntöönpanosta Euroopan unionia koskevan tarkastelun osalta (COM(2020)793final). Tiedon keskeinen sisältö koskee arviointimekanismin modaliteetteja, oikeusperustaa, komission roolia arvioinnin toteuttajana sekä seuraavia toimenpiteitä prosessissa.

Portugalin puheenjohtajakaudella on valmisteltu arviointimekanismiin liittyviä unionin sisäisiä modaliteetteja, ja puheenjohtajamaan tavoitteena on, että lausuma unionin valmiudesta käynnistää arviointimekanismi käsiteltäisiin Coreperissa huhtikuun puolivälissä. Tavoitteena on ilmoittaa EU:n osallistumisesta arviointiin ennen kesäkuussa 2021 järjestettävää YK:n yleiskokouksen korruptionvastaista erityisistuntoa (UNGASS).

Suomen kanta

Valtioneuvoston EU-selonteossa korostetaan, että unionin toiminnan hyväksyttävyyden ja jäsenvaltioiden välisen luottamuksen lujittamiseksi korruption, veronkierron ja harmaan talouden torjunnan toimia tulee jatkaa määrätietoisesti, ja että EU:n tulee olla aktiivinen toimija kansainvälisessä korruption vastaisessa työssä.

On olennaista torjua korruptiota, joka horjuttaa unionin yhteistä arvo- ja sääntöperustaa, kansalaisten turvallisuutta ja luottamusta viranomaisiin sekä moitteetonta taloudenhoitoa.

Euroopan unioni on ratifioinut YK:n korruptionvastaisen yleissopimuksen vuonna 2009. Yleissopimukseen kuuluu kaikkia sopijaosapuolia koskeva vertaisarviointimekanismi.

Suomi on johdonmukaisesti kannattanut Euroopan unionin osallistumista YK:n korruptionvastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanon arviointiin, ja tukee arviointimekanismin käynnistämistä.

Pääasiallinen sisältö

EU liittyi Yhdistyneiden kansakuntien korruptionvastaiseen sopimukseen vuonna 2008 (yleissopimus). Myös kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat liittyneet sopimukseen. EU on useissa

yhteyksissä painottanut sitoutumistaan yleissopimuksen arviointiprosessiin, muun muassa Suomen puheenjohtajuuskauden aikana OSA-neuvoston suuntaviivakeskustelussa sekä YK:n korruptionvastaisen yleissopimuksen sopijaosapuolikokouksessa Abu Dhabissa 2019. (EU Action Against Corruption – Report from the Finnish Presidency 13630/19 ja EU Opening Statement at the Conference of the States Parties to the UN Convention Against Corruption, Abu Dhabi 12/2019). Sekä Euroopan parlamentti että neuvosto ovat korostaneet arviointimekanismin osallistumisen merkitystä.

YK:n korruptionvastainen sopimus on ainoa oikeudellisesti sitova maailmanlaajuinen korruptiontorjunnan instrumentti. Se kattaa viisi osa-aluetta: ennaltaehkäisevät toimet (kappale II), kriminalisointi ja lainvalvonta (kappale III), kansainvälinen yhteistyö (kappale IV), varojen takaisinsaanti (kappale V), ja tekninen apu ja tiedonvaihto (kappale VI). Korruptio käsitetään sopimuksessa laaja-alaisena ilmiönä, ja säännökset kattavat useita korruption eri muotoja, kuten lahjonta, vaikutusvallan väärinkäyttö, aseman väärinkäyttö ja muita korruption muotoja sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Yleissopimus viitoittaa standardeja, toimenpiteitä ja sääntöjä, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa vahvistaakseen lainsäädäntöään ja menettelytapasäännöstöään korruptiontorjunnassa. Sopimuksen päätavoitteena on vahvistaa ja tehostaa korruption torjuntaa, korostaa integriteettiä, vastuullisuutta ja johtamista julkisten varojen käytössä ja julkisessa toiminnassa, sekä fasilitoida ja tukea kansainvälistä yhteistyötä ja teknistä apua korruptiotapauksissa.

Arviointimekanismin käyttöönotto hyväksyttiin marraskuussa 2009. Sopijaosapuolikokouksessa hyväksytyn päätöslauselman mukaisesti sopijaosapuolten täytyy arvioida yleissopimuksen implementointia. Vertaisarviointissa tarkastellaan sitä, miten hyvin valtio-osapuolten säännöt ja käytännöt vastaavat yleissopimuksen periaatteita, tavoitteita ja velvoitteita. Arvioinnit auttavat tunnistamaan puutteita kansallisissa korruptiontorjunnan toimenpiteissä ja mahdollisia muutostarpeita lainsäädännön, instituutioiden ja käytännön tasolla.

Kansainväliset sopimukset velvoittavat sekä EU:ta että sen jäsenvaltioita, ja yleissopimuksen nojalla luotu arviointimekanismi koskee jokaista allekirjoittanutta osapuolta. EU:n luonne alueellisena taloudellisen integraation organisaationa monimutkaistaa arviointimekanismin osallistumisen modaliteetteja.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen artikla 17 nojalla komissio harjoittaa koordinointi-toimeenpano- ja hallinnointitoimia kansainvälisten sopimusten implementoinnissa, joten komissio on vastuussa arviointiprosessin ohjauksesta varmistaen yleissopimuksen velvoitteiden täyttymisen.

Lisäksi tiedonanto sisältää komission ehdotuksen arviointiprosessiin, jossa komissiolla tulisi olemaan koordinoiva rooli ja kaikilla relevanteilla instituutioilla ja toimielimillä osallistuminen arviointiin riippuen EU:n lainsäädännöstä ja yleissopimuksen säädöksistä. Euroopan unionin instituutioiden osallistumisessa tulee huomioida hallinnollisen autonomian periaate. Komissio on analysoinut EU:n erityisestä asemasta kumpuavat seuraukset, ja jotta arviointimekanismin osallistumisessa voitaisiin edetä, ensimmäisenä askeleena on tarpeen päivittää EU:n toimivaltajulistusta Lissabonin sopimuksen myötä. Arvioinnin käytännön modaliteettien osalta on tarpeen toteuttaa tiettyjä muokkauksia, jotta EU:ta koskeva arviointi voidaan toteuttaa. Tämä tarkoittaa sitä, että EU:n osalta arvioidaan EU:n *acquis*'ta sekä EU:n instituutioiden henkilöstöä koskevia sääntöjä. Jäsenvaltiot toteuttavat arvioinnin omalta osaltaan eikä EU:ta koskevassa arvioinnissa keskitytä jäsenvaltioiden toteuttamiin toimiin ja sopimuksen täytäntöönpanoon.

Tiedonannossa ehdotetaan, että käytännössä komissio toimii arvioinnin keskustahona (*focal point*). Komissio pyytää instituutioita nimeämään asiantuntijaedustajansa, jotka osallistuvat arviointiprosessiin. Arviointi tulisi koskemaan seuraavia Euroopan unionin instituutioita: Euroopan unionin komissio, Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto, Eurooppa-neuvosto, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan keskuspankki ja tilintarkastustuomioistuin.

Komissio ehdottaa konkreettisia toimia, joiden mukaan arviointiprosessia edistetään. Seuraavassa vaiheessa komissio toteuttaa tarpeelliset toimet informoidakseen YK:n sihteeristöä asiaankuuluvista muutoksista EU:n toimivallassa ennen kuin arviointiprosessi aloitetaan (action 1).

Lisäksi komissio katsoo, että EU:n olisi tarpeen ilmoittaa valmiudestaan aloittaa implementoinnin arviointiprosessi mahdollisimman pian (action 2), ennen YK:n korruptionvastaista erityisistuntoa 2021 (UNGASS tavoitteena järjestää kesäkuussa 2021).

Komission tiedoksiannossa tarkennetaan YK:n arviointimekanismin vaiheita sekä arviointiin kuuluvaa itsearviointilomaketta (self-assessment checklist). Komission ehdotuksen mukaan itsearviointilomakkeen vastausten täyttäminen ja koordinointi kuuluvat komission vastuulle yhteyshenkilön (*focal point*) roolissa. Arviointiin osallistuvat instituutiot antavat vastaukset omalta osaltaan (action 3). Itsearviointilomakkeen täyttämisen jälkeen arvioitsijat käyvät sen läpi (desk review), jonka jälkeen toteutetaan arviointivierailu paikan päällä Brysselissä tai virtuaalisesti (action 4). Tavoitteena on osallistaa kansalaisyhteiskunnan edustajat arviointiprosessiin ja mahdollisuuksien mukaan arviointivierailuun. Komission tavoitteena on läpinäkyvä ja osallistava prosessi sekä itsearvioinnin ja varsinaisen arviointiraportin julkaiseminen. Julkaisemisesta keskustellaan arviointiin osallistuvien instituutioiden kanssa (action 5).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

EU:n osallistumiselle YK:n arviointimekanismiin esitetään kaksi mahdollista oikeusperustaa, SEU 17 artiklan mukainen ja SEUT 218 (9) artiklan mukainen. Ensimmäisessä vaihtoehdossa komission rooli korostuu, kun taas jälkimmäisessä osallistuminen edellyttää neuvoston päätöstä. Suomi on valmis hyväksymään SEU 17 käyttämisen oikeusperustana ITLOS C 73/14 tapauksen esimerkin mukaisesti.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on kannustanut EU:ta täyttämään YK:n korruptionvastaiseen yleissopimukseen kuuluvan raportointivelvollisuutensa (Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. lokakuuta 2016 korruption torjunnasta ja jatkotoimenpiteistä CRIM-erityisvaliokunnan päätöslauselman johdosta (2015/2110(INI))

Kansallinen valmistelu

Oikeus- ja sisäasioiden jaoston kirjallinen menettely 19.3-23.3.2021.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**Asiakirjat**

Komission tiedonanto (KOM)2020 793 final.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

OM/Venla Mäntysalo, Juha Keränen, Juuso Oilinki (@om.fi)

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat	korruptio
Hoitaa	OM
Tiedoksi	EUE, OKM, SM, TEM, TULLI, UM, VNK
