



Euroopan unionin  
neuvosto

**Bryssel, 5. helmikuuta 2014  
(OR. en)**

**6113/14  
ADD 12**

**JAI 61  
GENVAL 6**

**SAATE**

---

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	3. helmikuuta 2014
Vastaanottaja:	Uwe CORSEPIUS, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	COM(2014) 38 final Liite 12
Asia:	LIITE ITALIA asiakirjaan EU:n korruptiontorjuntakertomus

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena komission asiakirja COM(2014) 38 final Liite 12.

---

Liite: COM(2014) 38 final Liite 12



EUROOPAN  
KOMISSIO

Bryssel 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

**LIITE**

**ITALIA**

*asiakirjaan*

**EU:n korruptiontorjuntakertomus**

---

# ITALIA

## 1. JOHDANTO – PÄÄPIIRTEET JA TAUSTAA

### *Korruption vastainen säännöstö*

**Strateginen lähestymistapa.** Italian strateginen korruptionvastainen lähestymistapa on viimeisten kahden vuosikymmenen ajan perustunut suurelta osin torjuntatoimiin. Uusi laki korruptiontorjunnasta hyväksyttiin 6. marraskuuta 2012, ja sen tavoitteena on varmistaa entistä tasapainoisempi lähestymistapa korruptionvastaiseen politiikkaan sekä lisätä ehkäiseviä toimia ja julkishallinnon vastuuvollisuutta.<sup>1</sup> Syyskuussa 2013 kansallinen korruptiontorjuntaviranomainen (*Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*) hyväksyi pääministerin kanslian julkishallinto-osasto valmisteleman kolmivuotisen kansallisen korruptiontorjuntasuunnitelman.<sup>2</sup> Toimintasuunnitelman lähestymistapa on riskilähtöinen, ja siinä keskitytään julkishallinnon ehkäisevään toimintaan ja läpinäkyvyyteen, mutta siihen sisältyy myös toimia, joilla on tarkoitus lisätä korruptoituneiden käytäntöjen paljastamista. Siinä esitetään tulosindikaattoreita, mutta toimenpiteiden toteuttamiselle ei ole määritelty tarkkoja määräaikoja. Uuden lainsäädäntökehyksen laajat ennaltaehkäisyuutteet kuormittavat huomattavasti julkishallintoa ja edellyttävät siltä merkittäviä ponnisteluja tehokkaaseen täytäntöönpanoon tarvittavien valmiuksien varmistamiseksi. Sama pätee CIVIT:n valmiuteen edistää kunnianhimoista korruptiontorjuntapolitiikkaa.

**Lainsäädäntö.** Italia ratifioi lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen ja siviilioikeudellisen yleissopimuksen kesäkuussa 2013.<sup>3</sup> Italian hallitus käynnisti useita korruptionvastaisia uudistuksia vuonna 2012 näkemyksiä koskevissa kyselyissä<sup>4</sup> esille tulleiden korruption liittyvien ongelmien ja korkean tason korruptiotapausten<sup>5</sup> johdosta. Hallitus äänestyi luottamuksestaan varmistaakseen uuden korruptiontorjuntalain<sup>6</sup> hyväksymisen. Laki annettiin 6. marraskuuta 2012. Uuden lain tavoitteena on saada aikaan asennemuutos Italian julkishallinnossa ja lisätä mm. valtio-, alue- ja paikallistason korruptionvastaisten poliitikkojen koordinoitua. Muita tavoitteita ovat mm. tehostettu lähestymistapa ehkäisemiseen, kaikkien julkisten laitosten velvoite laatia ja toteuttaa integriteettisuunnitelmia, korruption liittyviä rikoksia koskevien rikosoikeudellisten säännösten soveltamisalan laajentaminen, vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden integriteettisääntöjen vahvistaminen ja julkisten varojen käytön läpinäkyvyys tiedonsaanti.<sup>7</sup> Eräät asiat jäävät laissa kuitenkin käsittelemättä. Siinä ei anneta uusia

<sup>1</sup> Korruption ja väärinkäytösten ehkäisemisestä ja torjunnasta julkishallinnossa 6. marraskuuta 2012 annettu laki nro 190.

<sup>2</sup> [http://www.funziopubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funziopubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf).

<sup>3</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

<sup>4</sup> Ks. jäljempänä "Mielipidetiedustelut".

<sup>5</sup> Ks. lisätietoja jäljempänä.

<sup>6</sup> Korruption ja väärinkäytösten ehkäisemisestä ja torjunnasta julkishallinnossa 6. marraskuuta 2012 annettu laki nro 190.

<sup>7</sup> Laissa säädetään muun muassa kansallisesta korruptiontorjuntaviranomaisesta, joka vastaa yleisestä politiikasta (tehtävää hoitaa *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità – CIVIT*), siinä laajennetaan korruptiorikosten määrittelyä, kriminalisoidaan vaikutusvallan kauppaaminen antamalla uusia säännöksiä, jotka kattavat myös rikoksen aktiivisen puolen, kriminalisoidaan yksityisen sektorin korruptio ja lisätään useiden korruption liittyvien rikosten rikosoikeudellisia seuraamuksia. Siinä säädetään uusista korruptiorikoksista (kuten sopimaton yllyttäminen rahan tai muiden etujen antamiseen tai lupaamiseen – *induzione indebita a dare o promettere utilità*), niiden henkilöiden kelpaamattomuudesta julkisiin tehtäviin, jotka on tuomittu ylimmässä oikeusasteessa rikoksista julkishallintoa vastaan, sekä johtoasemassa olevien

säännöksiä vanhentumisaikoja koskevista säännöistä eikä uusia rikosoikeudellisia säännöksiä kirjanpitorikoksista eikä itse suoritetusta rahanpesusta (*autoriciclaggio*). Laissa ei säädetä myöskään ääntenostamisrikoksista. Siinä hajautetaan entisestään lahjontaa ja korruptiota koskevia rikosoikeuden säännöksiä, mikä saattaa johtaa käytännössä epäselvyyksiin ja mahdollisesti syyttäjän harkintavallan kaventumiseen.<sup>8</sup> Lisäksi yksityisen sektorin korruptiota ja ilmiantajien suojelua koskevat uudet säännökset eivät ole edelleenkaan kattavat, kuten jäljempänä selitetään tarkemmin. Vuoden 2013 talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä neuvosto kehotti Italiaa vahvistamaan korruptiontorjuntalainsäädäntöään muun muassa tarkistamalla vanhentumisaikoja koskevia sääntöjä.<sup>9</sup>

**Institutionaalinen kehys.** Italiassa korruptiontorjuntatoimet ovat pitkään rajoittuneet lainvalvontaan, syytetoimiin sekä oikeuslaitoksen ja jossain määrin tilintarkastustuomioistuimen piiriin. Tilintarkastustuomioistuimella on ollut aktiivinen rooli korruptiontorjuntapolitiikkojen toteuttamisessa, myös uuden korruptiontorjuntalain kohdalla. Sen operatiivisiin toimiin kuuluu tehokas valvonta, johon liittyy varsin ainutlaatuinen syytetoimivalta vahingonkorvausten perimiseksi julkishallinnon kärsimistä menetyksistä. Transparency Internationalin vuoden 2011 kansallisessa integriteettitutkimuksessa todettiin, että tilintarkastustuomioistuin, lainvalvontaviranomaiset, oikeuslaitos ja vaalivalvontatahot selviytyivät suhteellisen hyvin korruptiontorjunnasta.<sup>10</sup> Sen sijaan julkishallinnon, parlamentin, hallituksen, korruptiontorjuntavirastojen, puolueiden, yritysten, oikeusasiamiehen ja tiedotusvälineiden yleisen kyvyn valvoa korruptiota katsottiin olevan varsin heikko.<sup>11</sup>

### *Mielipidetiedustelut*

**Näkemykset korruptiosta.** Korruptiota koskevassa vuoden 2013 eurobarometrikyselyssä<sup>12</sup> italialaisista vastaajista 97 % (toiseksi korkein prosenttiosuus EU:ssa) oli sitä mieltä, että korruptiota esiintyy maassa laajasti (EU:n keskiarvo 76 %), ja 42 % katsoi, että korruptio vaikuttaa heidän arkielämäänsä (EU:n keskiarvo 26 %). Italialaisista vastaajista 88 % uskoo, että lahjonta ja suhteiden hyödyntäminen on usein helpoin tapa saada tiettyjä julkisia palveluja. (EU:n keskiarvo 73 %). Luottamuksen puute julkisia laitoksia kohtaan näyttää olevan yleistä. Saman tutkimuksen mukaan julkiset tahot ja sektorit, joihin luotetaan vähiten, ovat seuraavat: puolueet,

---

vastuuvollisuudesta korruptoituneiden käytäntöjen ehkäisemisessä ja torjumisessa. Siinä säädetään hallinnon velvoitteesta laatia oma korruptionvastainen toimintasuunnitelma, annetaan säännöksiä julkisten varojen käytön läpinäkyvyyden lisäämisestä ja helpotetaan tiedonsaantia, varallisuudesta ilmoittamista (eli niiden luottamushenkilöiden varallisuutta koskevien tietojen ilmoittamista, joilla on poliittista valtaa – vaaleilla valitut luottamushenkilöt ja kaikki muut henkilöt, joilla on poliittista valtaa kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla). Siinä säädetään myös materiaalisesta vastuusta vahingoitettaessa julkishallinnon mainetta, otetaan käyttöön eettiset säännöt, annetaan säännöksiä ilmiantajien suojelusta sekä vahvistetaan eturistiriitoja, jääviyttä (otetaan esim. käyttöön karenssiajat) ja kurinpitomenettelyjä koskevia säännöksiä.

<sup>8</sup> Uudessa laissa säädetään yleisesti määritellyn yksittäisen rikoksen pohjalta tarkemmista ja yksityiskohtaisemmista rikoksista (esim. *concussione* ja uusi rikosluokka *induzione indebita a dare o promettere utilità*).

<sup>9</sup> Neuvoston suositus 2013/C 217/11, annettu 9. heinäkuuta 2013.

<sup>10</sup> [http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy\\_2011](http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy_2011).

<sup>11</sup> Arviossa päädyttiin siihen tulokseen, että Italian kansallinen integriteettijärjestelmä ei ole riittävän vankka, ja todettiin että korruptio voi kukkia lähes kaikkialla, sillä valtion laitokset ovat varsin itsenäisiä, mikä ei ole vastuuvollisuuden ja integriteetin standardien mukaista.

<sup>12</sup> Vuoden 2013 erityiseurobarometri 397.

kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason poliitikot<sup>13</sup> sekä julkisia hankintoja tekevät ja rakennuslupia myöntävät viranomaiset.

**Korruption kokeminen.** Tarkasteltaessa henkilökohtaisia kokemuksia lahjonnasta Italia sijoittuu korruptiota koskevassa vuoden 2013 eurobarometrissa EU:n keskitason paremmalle puolelle. Vain 2 % vastaajista ilmoitti, että heiltä on pyydetty tai odotettu lahjuksia viimeisen vuoden aikana (EU:n keskiarvo 4 %).

**Yrityskyselyt.** Yrityksiin keskittyneen korruptiota koskeneen vuoden 2013 eurobarometrin<sup>14</sup> mukaan 92 % vastanneista italialaisista liike-elämän edustajista uskoo, että suosinta ja korruptio haittaavat yritysten kilpailua Italiassa (EU:n keskiarvo 73 %), ja 90 % katsoo, että lahjonta ja suhteiden hyödyntäminen on usein helpoin tapa saada tiettyjä julkisia palveluita (EU:n keskiarvo 69 %). Vastaajista 64 % on sitä mieltä, että liike-elämässä voi onnistua vain, jos on suhteita poliitikkoihin (EU:n keskiarvo 47 %). Globaalin kilpailukykyindeksin 2013–2014 mukaan Italian hallinnossa suurimpia ongelmia ovat julkisten varojen väärinkäyttö korruption takia, suosinta valtion virkamiesten päätöksissä ja yleisön hiipuva luottamus poliitikkojen eettisiin normeihin.<sup>15</sup>

### **Taustaongelmat**

**Korruption arvioitu vaikutus.** Italian tilintarkastustuomioistuin on todennut, että korruption suorat kustannukset ovat 60 miljardia euroa vuosittain (noin 4 % suhteessa BKT:hen). Vuosina 2012 ja 2013 tilintarkastustuomioistuimen puheenjohtaja ilmaisi olevansa huolestunut korruption vaikutuksista julkiseen talouteen.<sup>16</sup> Tämä vaikutti maan talouteen, joka jo kärsi talouskriisin seurauksista. Julkishallinnon läpinäkyvyyttä ja korruptiontorjuntaa analysoimaan ja kehittämään asetetun ad hoc -komitean<sup>17</sup> selvityksessä vuodelta 2012 todettiin, että korruptiolla on tilintarkastustuomioistuimen arvioimien suorien kustannusten lisäksi on myös välillisiä kustannuksia (esim. hallinnon viivästyksiin, julkisten tehtävien huonoon hoitamiseen, julkisten töiden tai palvelujen tehottomuuteen tai jopa toimimattomuuteen, kilpailukyvyn menetykseen ja investointien vähenemiseen liittyvät kustannukset).<sup>18</sup> Suurten julkisten rakennusurakoiden välillisten kustannusten arvioitiin olevan noin 40 % julkisten hankintojen kustannuksista. Harmaan talouden kehityksestä tehdyissä tutkimuksissa on arvioitu, että vuonna 2012 harmaan talouden osuus suhteessa Italian BKT:hen oli 21,5 %.<sup>19</sup>

**Ilmiantaminen.** Korruptiontorjuntalaissa säädettiin ensimmäistä kertaa julkisen sektorin korruptiosta ilmoittavien ilmiantajien suojasta. Säännöksiä sovelletaan julkisen sektorin työntekijöihin, jotka ilmoittavat väärinkäytöksistä, kunhan kyseessä ei ole herjaus tai kunnianloukkaus eikä kenenkään yksityisyyttä loukata. Työntekijät voivat toimittaa tiedot vain

<sup>13</sup> Euroopan komission teettämässä, vuonna 2010 julkaistussa hallinnon laatua koskevassa tutkimuksessa tarkasteltiin hallintoon liittyviä seikkoja alueelliselta kannalta. Sen mukaan Italia oli niiden jäsenvaltioiden joukossa, joissa oli suurimmat erot kansallista tasoa alemmilla tasoilla. Toisin sanoen Italiassa on alueita, jotka ovat hallinnon laadussa paljon EU:n keskiarvoa alemmalla tasolla, ja alueita, jotka ylittävät reilusti keskiarvon. Hallinnon laatua Euroopassa mittaava vuoden 2013 indeksi, joka kattoi suuren joukon Euroopan maita, alueita ja vastaajia, vahvisti nämä tulokset: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>.

<sup>14</sup> Vuoden 2013 pikaeurobarometri (Flash) 374.

<sup>15</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

<sup>16</sup> [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parificazione/parifica\\_2011/](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011/).

<sup>17</sup> Komitea oli hallituksen muodostama, ja siihen kuului jäseniä tuomarikunnasta ja akateemisesta maailmasta.

<sup>18</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf).

esimiehelleen, oikeusviranomaiselle tai tilintarkastustuomioistuimelle. Ilmiantajan henkilöllisyyttä ei saa paljastaa ilman hänen lupaansa. Säännökset ovat kuitenkin varsin yleisiä, eivätkä ne ole kattavia, sillä niissä ei käsitellä kaikkia ilmoittamisen näkökohtia eikä kaikkia niitä suojelun muotoja, jotka tulisi taata näissä tilanteissa. Lisäksi ilmiantamista yksityisellä sektorilla ei säännellä lainkaan. Ilmiantajan suojaa koskevan täysin toimivan mekanismin varmistamiseksi olisi toteutettava lisätoimia, muun muassa selkiytettävä ilmoituskanavia ja suojamekanismeja sekä jaettava tietoa.

**Lobbauksen läpinäkyvyys.** Italiassa ei ole säännöksiä lobbauksesta. Lobbaajia ei vaadita rekisteröitymään, eikä virkamiesten ja lobbaajien välisestä yhteydenpidosta tarvitse ilmoittaa.

**Tiedotusvälineet.** Vaikka painetun median edellytykset raportoida korruptiosta ovat varsin hyvät,<sup>20</sup> etenkin sähköisen median riippumattomuus ja omistussuhteet ovat kärsineet pitkään huomattavista haasteista erityisesti kauan kestäneen monopolin kaltaisen tilanteen takia.<sup>21</sup> Kilpailutilanne alan markkinoilla on viime aikoina hieman parantunut. Italian tulos on heikko Freedom House -järjestön lehdistönvapautta kuvaavalla vuoden 2013 indeksillä mitattuna. Se kuuluu maihin, joissa lehdistön katsotaan olevan ”osittain vapaa”.<sup>22</sup>

## 2. ERITYISTARKASTELUSSA

### *Korkean tason korruptio ja yhteydet järjestäytyneeseen rikollisuuteen*

Korruptiotapausten syytteenpano on avainasemassa korruption torjunnan tehokkaiden ja varoittavien puitteiden uskottavuuden kannalta. Yleisön näkemyksistä käy ilmi huoli alalla sovellettavien seuraamusten varoittavuudesta. Korruptiota koskevassa vuoden 2013 eurobarometrikyselyssä<sup>23</sup> vain 27 % italialaisista vastaajista katsoi, että syytetoimet riittävät estämään lahjuksien antamisen ja vastaanottamisen.

Euroopan neuvoston perustaman lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO) ja OECD:n raporttien mukaan yleinen rikosoikeudellinen lainsäädäntökehys on olemassa. Siinä on kuitenkin puutteita, jotka antavat vaikutelman, että rangaistukset jäävät lähes aina saamatta, ja jotka estävät onnistuneen syytteenpanon ja tuomioistuinkäsittelyn päätökseen saattamisen.<sup>24</sup>

Poliitikkojen, järjestäytyneen rikollisuuden ja yritysten väliset suhteet sekä vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden ja nimitettyjen virkamiesten integriteettiaste ovat polttavimpia huolia nykypäivän Italiassa, kuten useat tutkinta- ja korruptiotapaukset sekä valtio- että aluetasolla osoittavat. Center for the Study of Democracy -tutkimuslaitoksen vuonna 2010 tekemän tutkimuksen mukaan Italian tapaus osoittaa kuvaavasti sen, kuinka tiiviissä yhteydessä

<sup>20</sup> Global Integrity -järjestön vuoden 2010 selvityksen mukaan tiedotusvälineiden edellytykset raportoida korruptiosta ovat 89/100: <https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>.

<sup>21</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi Italialle tuomion asiassa Centro Europe 7 srl ja Di Stefano v. Italia ja katsoi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa (sanavapaus) oli rikottu yleisradiotoimintaa koskevalla lainsäädännöllä, joka ei suosinut kilpailua markkinoilla: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{"itemid":\["001-111399"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{).

<sup>22</sup> <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

<sup>23</sup> Vuoden 2013 erityiseurobarometri 397.

<sup>24</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf).  
<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

järjestäytynyt rikollisuus ja korruptio ovat toisiinsa.<sup>25</sup> Tutkimuksen mukaan on ennemminkin niin, että laajalle levinnyt korruptio sosiaalisissa, taloudellisissa ja poliittisissa piireissä houkuttelee järjestäytyneitä rikollisryhmiä, kuin että järjestäytynyt rikollisuus olisi korruption pääasiallinen syy. Italian syyttäväviranomaisten mukaan mafian ja korruption välillä on edelleen ilmeinen yhteys myös järjestäytyneiden rikollisryhmien kotialueiden ulkopuolella.

Viime vuosina yleinen huomio on kiinnittynyt moniin tapauksiin, joissa on tutkittu korruptiota ja laitonta vaali- ja puoluerahoitusta koskevia epäilyjä ja joissa on ollut mukana nimekkäitä poliitikkoja ja vaaleilla valittuja aluetason luottamushenkilöitä. Tapaukset ovat johtaneet useisiin eroamisiin – ja yhdessä tapauksessa ennenaikaisiin aluevaaleihin – sekä hallituksen päätöksiin hajottaa kunnanvaltuustoja mafiayhteysepäilyjen takia. Pelkästään vuonna 2012 lähes puolessa Italian 20 alueesta useita aluetason poliitikkoja oli rikostutkinnan alaisina tai tutkintavankeudessa. Italiassa lain nro 221/1991 nojalla hajotetusta 201 kunnanvaltuustosta<sup>26</sup> 28 on hajotettu vuodesta 2010 (pääosin Etelä-Italiassa, mutta muutama myös pohjoisessa), koska on esitetty epäilyjä yhteyksistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. On ollut myös tapauksia, joissa osa syytteistä on ehtinyt vanhentua ennen kuin asian käsittely on saatu päätökseen.

Viime vuosina korruptiotapaukset ovat myös johtaneet puolueiden johtajien ja muiden johtavassa asemassa olevien jäsenten eroamisiin. Monissa tapauksissa epäilykset ovat koskeneet puolueen varojen väärinkäyttöä. Italian edellisen parlamentin jäsenistä yli 30 on ollut tai on edelleen tutkittavana korruptiorikoksen tai laittoman puoluerahoituksen takia. Osaa tapauksista tutkitaan edelleen tai oikeuskäsittely on kesken, osa on ratkaistu ensimmäisessä oikeusasteessa. Eräissä tapauksissa kanteet on hylätty, koska teot ovat vanhentuneet tai niiltä on poistettu rangaistavuus. Eräät asiat olivat vanhentuneet jo ennen kuin lopullinen päätös oikeuskäsittelystä oli tehty. Maininnan arvoinen tapaus on parlamentin jäsen, jota tutkittiin camorra-yhteyksien takia (yhteydet Casalesi-ryhmään) liittyen hänen vaalikampanjansa rahoitukseen vastineeksi poliittisesta vaikutuksesta kansallisella tasolla erityisesti ongelmajätteiden käsittelyn yhteydessä. Italian parlamentti esti kahdesti kyseisen parlamentin jäsenen tutkintavankeuteen määräämisen (eli kieltäytyi poistamasta koskemattomuutta). Vuoden 2013 alussa parlamenttivaalikampanjan aikana esitettiin yli 150 000 kansalaisen ja 878 ehdokkaan allekirjoittama vetoamus, jossa vaadittiin uuden korruptiontorjuntalain tehostamista.<sup>27</sup>

Monimutkaisten tapausten tehokkaan oikeuskäsittelyn ja päätökseen saattamisen varmistavan lainsäädännön antamista pyrittiin estämään useaan otteeseen. Parlamentti sääti tai pyrki säättämään useissa tapauksissa henkilökohtaista etua edistäviä lakeja, jotka suosivat rikoksesta, myös korruptiosta, syytettynä olevia poliitikkoja. Yhtenä esimerkkinä on lakiesitys lyhyestä vanhentumisajasta (*prescrizione breve*), joka olisi lisännyt tapausten tutkimatta jättämisen riskiä silloin, kun syytetyillä ei ole aikaisempaa tuomiota.<sup>28</sup> Toisena esimerkkinä on laki, joka mahdollistaa sen, että tiettyjen korkean tason virkamiesten rikosoikeudellisen menettelyn aloittamista lykätään toimikauden loppuun, jos rikos on tehty ennen toimikauden alkua tai sen aikana.<sup>29</sup> Kyseisen lain todettiin sittemmin olevan perustuslain vastainen.<sup>30</sup> Toinen vuonna 2010 hyväksytty laki antoi Italian valtioneuvoston jäsenille mahdollisuuden vedota lailliseen esteeseen

<sup>25</sup> Examining the links between corruption and organised crime. Center for the Study of Democracy, 2010. [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).

<sup>26</sup> Näistä 75 Campaniassa, 49 Sisiliassa ja 34 Calabriassa.

<sup>27</sup> Riparte Il Futuro: <http://www.riparteilfuturo.it/petizione/>.

<sup>28</sup> Ex Cirielli -laki: <http://leg16.camera.it/561?appro=715&Il+c.d.+%22processo+breve%22+%28A.C.+3137%29>.

<sup>29</sup> Laki nro 128 vuodelta 2008: <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

<sup>30</sup> Perustuslakituomioistuimen päätös 262/2009: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?jsessionid=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>.

syynä olla saapumatta rikosoikeudenkäyntiin.<sup>31</sup> Nämä säännökset julistettiin perustuslain vastaisiksi.<sup>32</sup> Tässä yhteydessä voidaan mainita vielä eräiden rikosten, kuten tiettyjen kirjanpidon väärentämismuotojen, dekriminalisointi vuonna 2002.<sup>33</sup>

Uusi korruptiovastainen laki oli myönteinen askel, samoin kuin hallituksen sen jälkeen vuonna 2012 hyväksymä asetus lopullisella päätöksellä korruptiosta tai muusta julkisen hallinnon vastaisesta rikoksesta tuomittujen henkilöiden kelpaamattomuudesta julkisiin tehtäviin sekä valtio- että aluetasolla.<sup>34</sup> Asetuksen mukaan kaksi kertaa kyseisen rangaistuksen keston ja joka tapauksessa vähintään kuuden vuoden ajan henkilöä ei voitu nimittää julkisiin tehtäviin. Vuoden 2013 alussa hyväksyttiin asetus, joka koski niille henkilöille asetettavaa (tilapäistä tai pysyvää – riippuen rangaistustyyppistä) kieltoa harjoittaa julkisia tehtäviä, jotka ovat saaneet lopullisen tai tilapäisen tuomion rikoksista julkishallintoa vastaan, myös korruptiosta.<sup>35</sup> Korruptiontorjuntalaista johdettuja säännöksiä julkiseen tehtävään kelpaamattomuudesta sovellettiin tapauksessa, joka johti veronkierrosta tuomitun entisen pääministerin ja parlamentin jäsenen erottamiseen senaatista. Myös erään maakunnan valtuuston puheenjohtaja pidätettiin toimestaan samojen säännösten johdosta, kun hänet tuomittiin virkavarojen väärinkäytöstä. Säännösten täytäntöönpano parlamentin jäsenen erottamiseksi lopullisen tuomion johdosta edellytti äänestystä asiasta siinä parlamentin kamarissa, johon kyseinen parlamentin jäsen kuului.

Edellä mainittujen säännösten lisäksi ei ole olemassa valtio- tai aluetason vaaleilla valittuihin luottamushenkilöihin sovellettavia eettisiä sääntöjä. Eturistiriitoja varten ei ole erityisiä seurantajärjestelmiä. Tällaiset vaaleilla valittuihin luottamushenkilöihin sovellettavat toimintasäännöt yhdessä eettisten sääntöjen rikkomistapauksissa sovellettavien seuraamussäännösten kanssa vahvistaisivat integriteetti- ja vastuuvellisuusstandardeja ja mahdollistaisivat useammanlaisia muita kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia silloin, kun kyseessä on yleistä etua vahingoittava epäeettinen käytös. Näin varmistettaisiin myös integriteettisääntöjen entistä tehokkaampi täytäntöönpano itsesääntelyratkaisulla, kun otetaan huomioon vaaleilla valittuihin luottamushenkilöihin sovellettavien muiden kuin rikosoikeudellisten seuraamusten erityispiirteet verrattuna muihin virkamiehiin (nimitetyt virkamiehet, valtion virkamiehet jne.).

### ***Puoluerahoitus***

Puoluerahoitus tulee Italiassa nykyisin sekä julkisista (julkisen rahoituksen osuus voi olla jopa 80 % puolueen varoista) että yksityisistä lähteistä. GRECO totesi maaliskuussa 2012, että puoluerahoituksen lainsäädännöllisissä puitteissa ja käytännön toteutuksessa on Italiassa ”vakavia puutteita”.<sup>36</sup> Päätelmänä oli, että nykyiset puutteet jättävät tilaa väärinkäytöksille, eikä näin ollen ole riittäviä takeita siitä, että mahdollinen asiaton vaikuttaminen puoluerahoitukseen voidaan todeta ja paljastaa tehokkaasti. Viranomaisten harjoittaman poliittisen rahoituksen valvonnan katsottiin olevan hajanaista ja jäykkää. Siitä vastaa kolme eri tahoa, joilla on rajallinen toimivalta

<sup>31</sup> Laillista esteellisyyttä koskevista säännöistä 7. huhtikuuta 2010 annettu laki nro 51 (Legittimo impedimento).

<sup>32</sup> Peruslakituomioistuimen päätös: [temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf](http://temiap/temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf).

<sup>33</sup> Asetus nro 61/2002: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061dl.htm>.

<sup>34</sup> Asetus nro 235, 31. joulukuuta 2012:

[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006).

<sup>35</sup> Asetus 39, 8. huhtikuuta 2013:

[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false).

<sup>36</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

ja jotka eivät tee yhteistyötä keskenään eivätkä lainvalvontaviranomaisten kanssa. Parlamentin tilintarkastusvaliokunta tarkistaa puolueiden vuotuiset rahoituskertomukset, tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslautakunta vastaa puolueiden vaalimenojen tarkastamisesta, ja alueellinen vaalilautakunta tarkastaa ehdokkaiden vaalimenot.

GRECO kehotti puolueita kehittämään omat sisäiset valvontajärjestelmät ja tarkastuttamaan tilinsä ulkopuolisella taholla. Puolueiden ei tarvitse tehdä tilinpäätöksiä konsolidoidussa muodossa. Puolueiden nykyisin esittämät rahoitus selvitykset eivät anna kattavaa yleiskuvaa niiden rahoitustoiminnasta. GRECO suositti myös lisäämään poliittisen toiminnan rahoittamisen läpinäkyvyyttä madaltamalla merkittävästi kynnyksarvoa, jonka alle jäävien yksittäisille ehdokkaille ja puolueille annettujen lahjoitusten antajien henkilöllisyyttä ei tarvitse ilmoittaa. Samoin suositeltiin nimettömän lahjoituksen kieltämistä.<sup>37</sup>

Lainsäädännön mukaiset nykyiset seuraamukset ovat sakot ja vaalituen pidättäminen. Myös laitton puoluerahoitus on rangaistava teko. GRECO totesi vuoden 2012 raportissaan, että rahoitussääntöjen rikkomisen seuraamusjärjestelmä ei vaikuta riittävän varoittavalta, ja suositti tarkistamaan poliittisen toiminnan rahoitusta koskevien sääntöjen rikkomisesta aiheutuvia hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia, jotta voitaisiin varmistaa, että ne ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.<sup>38</sup>

Hallitus hyväksyi joulukuussa 2013 asetuksen julkisen rahoituksen asteittaisesta poistamisesta kolmen vuoden kuluessa<sup>39</sup> ja sen korvaamisesta kansalaisten yksittäisillä lahjoituksilla, jotka ovat verovähennyskelpoisia.<sup>40</sup> Asetuksessa annetaan suuntaviivoja puolueiden avoimuussääntöjä ja talousarvioita koskevien tiukkojen menettelyiden määrittelystä. Siinä ei kuitenkaan puututa GRECON esiin tuomiin huoliin sisäisistä valvontamekanismeista, yksityisten lahjoitusten kynnyksarvoista tai sovellettavien seuraamusten varoittavuudesta. Tilintarkastustuomioistuin sai hiljattain valtuudet tarkastaa alueellisten poliittisten ryhmien rahoituksen.

### ***Vanhentumissäännöt***

Vanhentumissäännöt ovat aiheuttaneet Italiassa jatkuvasti vakavaa huolta korruptiotapausten yleisessä tutkinnassa ja niistä tuomitsemisessa. Italian lainsäädännön mukainen vanhentumisaika sekä oikeuskäsittelyjen pitkä kesto, vanhentumiseen sovellettavat säännöt ja laskentatavat, lykkäämisen ja keskeyttämisen perusteiden joustamattomuus ja ehdoton määräaika, jota ei voi keskeyttää tai lykätä, ovat johtaneet ja johtavat edelleenkin siihen, että suuri määrä tapauksia hylätään.<sup>41</sup> Vanhentumisaikoja koskevien olemassa olevien sääntöjen tarkistaminen otettiin esille neuvoston Italialle heinäkuussa 2013 talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä antamissa maakohtaisissa suosituksissa tärkeänä tekijänä korruptiontorjunnan lainsäädäntökehyksen vahvistamisessa.

<sup>37</sup> Kynnyksarvo on tällä hetkellä 50 000 euroa.

<sup>38</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

<sup>39</sup> Sitä vähennetään 60 % ensimmäisenä vuonna lain hyväksymisen jälkeen, 50 % toisena vuonna ja 40 % seuraavana vuonna, kunnes se poistetaan kokonaan.

<sup>40</sup> <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=71338>.

<sup>41</sup> Näihin kuuluu entistä pääministeriä vastaan nostettu kanne, joka hylättiin vanhentuneena helmikuussa 2012. Asia koski korruptiota entistä pääministeriä vastaan käydyissä oikeudenkäynneissä. Hänen väitettiin maksaneen 600 000 Yhdysvaltain dollaria lahjuksena ulkomaiselle asianajajalle todistajanlausunnosta useissa häntä vastaan käydyissä vanhemmissa oikeudenkäynneissä. Oikeudenkäyntimenettely oli kestänyt viisi vuotta ennen vanhentumista. Muut samaan rikokseen osallistuneet vastaajat (eli korruption aktiivinen osapuoli) tuomittiin ensimmäisessä oikeusasteessa (ja tuomio vahvistettiin valituksen jälkeen). Kuitenkin myös jälkimmäisessä tapauksessa vanhentumisaikaa sovellettiin toisen muutoksenhaun yhteydessä. Hiljattain myös osa syyteistä, jotka oli nostettu erään aluevaltuuston puheenjohtajaa vastaan suuren luokan asiassa, katsottiin vanhentuneiksi.

Transparency Internationalin vuoden 2010 tutkimuksessa vanhentumissääntöjen vaikutuksesta korruptiotapausten syytteenpanoon EU:ssa todetaan, että noin yksi kymmenestä korruptiotapausten käsittelystä keskeytyi tarkastellulla ajanjaksolla (2005–2010) vanhentumisajan täyttymisen takia.<sup>42</sup> Tilanne ei näytä parantuneen ajan kuluessa, vaikka GRECO<sup>43</sup> ja OECD<sup>44</sup> ovat ilmaisseet toistuvasti huolensa asiasta vuosina 2009–2013. Erään tutkimuksen<sup>45</sup> mukaan vuonna 2007 Italiassa noin 11,14 % ja vuonna 2008 noin 10,16 % rikosasioista vanhentui oikeuskäsittelyn aikana. Tutkimuksen mukaan muiden jäsenvaltioiden keskiarvo samalla ajanjaksolla oli 0,1–2 %. OECD:n tiedot osoittavat, että vuodesta 2011 lähtien ulkomaisesta lahjonnasta nostetusta 47 kanteesta 30 (eli yli 60 %) ehti vanhentua.

Useimmissa ”klassisissa” korruptiorikoksissa<sup>46</sup> suhteellinen vanhentumisaika<sup>47</sup> oli ennen uuden korruptiontorjuntalain voimaantuloa noin kuusi vuotta<sup>48</sup>, kun absoluuttinen vanhentumisaika oli 7,5 vuotta.<sup>49</sup> Vanhentumissääntöjen uudistus vuonna 2005 muutti laskentasääntöjä vain siltä osin, että vanhenemisajan pidentäminen porrastettiin vastaajan rikosrekisterin mukaan.<sup>50</sup> Raskauttavat seikat eivät ensikertalaisten kohdalla pidennä vanhentumisaikaa. Merkittävä ja perustavampi nykyisten sääntöjen ongelma liittyy siihen, että vanhentumisajan laskenta jatkuu ensimmäisen asteen tuomioistuimen antaman päätöksen jälkeen (eli siihen asti, kunnes tuomiosta tulee lopullinen). Yhdessä jokseenkin pitkien käsittelyaikojen kanssa tämä on johtanut tilanteisiin, joissa asia on jouduttu hylkäämään vanhentuneena jopa ensimmäisen asteen tuomioistuimen tuomion jälkeen.

Vuoden 2012 korruptiontorjuntalaissa ei kuitenkaan muutettu vanhentumissääntöjä. Uusi laki pidentää eräiden rikosten enimmäisrangaistuksia, mikä johtaa vanhentumisaikojen pidentymiseen, sillä nämä kaksi ovat yhteydessä toisiinsa. Eräiden muiden uusien rikosten kohdalla, kuten niin sanottu *concussione per induzione* (tai *induzione indebita a dare o promettere utilità*)<sup>51</sup>, jonka oikeusalalla toimivat katsovat olevan tavallisempi tapaus kuin klassinen *concussione*, rangaistukset ovat lievempiä, mikä johtaa lyhyempiin vanhentumisaikoihin.<sup>52</sup> Olisi myös otettava huomioon, että meneillään oleviin oikeudenkäynteihin sovelletaan lievempää rikoslakia eli niissä vanhentumisajat ovat vastaajan kannalta lyhyemmät.

---

<sup>42</sup> Timed Out: Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU countries.

<sup>43</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf)  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf);  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf)

<sup>44</sup> <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/49377261.pdf>.

<sup>45</sup> [http://www.transparency.it/upload\\_doc/SOL.pdf](http://www.transparency.it/upload_doc/SOL.pdf).

<sup>46</sup> Lahjonta, vaikutusvallan kauppaaminen.

<sup>47</sup> Niin sanottu ”suhteellinen” vanhentumisaika voidaan keskeyttää tai sitä voidaan lykätä, kun taas ”absoluuttinen” vanhentumisaika on pidempi, mutta sitä ei voi keskeyttää eikä lykätä.

<sup>48</sup> Pidempi eräiden rikosten kohdalla, esimerkiksi *concussione* – passiivisen lahjonnan törkeämpi muoto, jossa virkamies pakottaa/määrää/yllyttää lahjontaan, rahanpesu, oikeuslaitoksen sisäinen korruptio – 12–20 vuotta törkeissä tapauksissa.

<sup>49</sup> Pidempi eräiden rikosten kohdalla, esimerkiksi *concussione*, rahanpesu, oikeuslaitoksen sisäinen korruptio – 15–25 vuotta törkeissä tapauksissa

<sup>50</sup> Ex Cirielli -laki nro 215, 5. joulukuuta 2005.

<sup>51</sup> Aktiivisen lahjonnan muoto, jossa virkamies käyttää väärin virka-asemaansa tai valtaansa ja määrää jonkun antamaan tai lupaamaan perustetonta (materiaalista tai muuta) etua virkamiehelle tai kolmannelle henkilölle.

<sup>52</sup> Esimerkiksi *concussione per induzione* tapauksessa rangaistukset ovat 3–8 vuotta 4–12 vuoden sijaan, jolloin vanhentumisaika lyhenee 15 vuodesta 10 vuoteen.

Oikeusministeriö perusti työryhmän (tilapäisen valiokunnan) tutkimaan vanhentumissääntöjä ja mahdollisia vaihtoehtoja uudistusta varten.<sup>53</sup> Valiokunta analysoi vanhentumissääntöjen vaikutuksia vuosien 2005–2010 tapauksissa ja esitti analyysinsä tulokset huhtikuussa 2013. Analyysi kattoi Italian edustavimmat syyttäjävirstot ja osoitti vanhentuneiden korruptiotapausten osuuden hieman vähentyneen (alle 3 %). Tilapäisen valiokunnan mukaan luku on normaali, ja se selittyy osin laillisuusperiaatteen (eli syytepakon) periaatteella. GRECO painotti, että vanhentumisaajan laskentasäännöt yhdessä muiden tekijöiden (kuten viivästykset, rikosoikeudenkäyntien suuri määrä ja korruptiotapausten monimutkaisuus) kanssa lisäävät riskiä, että korruptiotapaukset ehtivät vanhentua. Se korosti, että tiettyjen korruptionrikosten seuraamusten tiukentamisella ei voida itsessään ratkaista ongelmia ja kehotti hyväksymään aikataulutetun suunnitelman mahdollisine toimintavaihtoehtoineen ongelman ratkaisemiseksi.<sup>54</sup>

### ***Kyky varmistaa uuden korruptiontorjuntalain tehokas täytäntöönpano***

Hallitus on hyväksynyt useita täytäntöönpanoasetuksia vuoden 2012 korruptiontorjuntalain hyväksymisen jälkeen. Ensimmäinen, vuoden 2012 lopussa annettu asetus koski ylimmässä oikeusasteessa rikoksista, myös korruptiosta, julkishallintoa vastaan tuomittujen virkamiesten kelpaamattomuutta julkisiin tehtäviin.<sup>55</sup> Kaksi muuta asetusta hyväksyttiin maaliskuussa ja huhtikuussa 2013. Ensimmäinen koski kieltoa toimia tietyissä julkisissa viroissa siinä tapauksessa, että henkilö on tuomittu (lopullisesti tai ei) rikoksesta, myös korruptiosta, julkishallintoa vastaan, sekä julkisissa viroissa toimivien jäävyyttä ja kieltoa siirtyä yksityiselle sektorille.<sup>56</sup> Toinen asetus koski julkishallinnon tietojen avoimuutta ja niiden levittämistä.<sup>57</sup> Hallitus hyväksyi vuonna 2013 julkishallinnon eettiset säännöt, jotka pääministerin kanslian julkishallinto-osasto oli valmistellut.<sup>58</sup> Muutamia muita vuoden 2012 lakiin sisältyviä aiheita, kuten koordinoitu lähestymistapa valvontamekanismeihin, on vielä käsittelemättä.

Vuoden 2012 korruptiontorjuntalaissa Italian kansalliseksi korruptiontorjuntaviranomaiseksi nimettiin *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità* (CIVIT), joka vastaa korruptiota ehkäisevien toimintatapojen maanlaajuisesta koordinoinnista. CIVIT:llä ei näytä kuitenkaan olevan tarvittavaa kapasiteettia hoitaa tehokkaasti tehtäväänsä. Sillä on vain kolme jäsentä ja noin 30 hengen henkilöstö, jota siirretään usein. CIVIT itse pitää rooliaan varsin rajallisena. Se katsoo, että sillä on ennemminkin reaktiivinen kuin proaktiivinen tehtävä, ja sen painopiste on läpinäkyvyyden lisäämisessä, neuvontatehtävissä ja hallinnon valmistelemien strategisten asiakirjojen virallisessa arvioimisessa. Korruptiontorjuntalaissa mainituilla tutkinta- ja tarkastustehtävillä ei näytä olevan suurtakaan painoarvoa. CIVIT:n seuraamusvaltuudet ovat lähes olemattomat etenkin alue- ja paikallistasolla.

---

<sup>53</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS914317](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS914317).

<sup>54</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

<sup>55</sup> Decreto Legislativo 31 dicembre 2012, n. 235: Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

<sup>56</sup> Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

<sup>57</sup> Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33: Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

<sup>58</sup> Tasavallan presidentin asetuksella 62/2013 4. kesäkuuta 2013 hyväksytyt toimintasäännöt, joilla korvataan kokonaisuudessaan pääministerin kanslian julkishallinto-osaston 28. marraskuuta 2000 hyväksymään asetukseen sisältyneet toimintasäännöt.

Vuoden 2012 korruptiontorjuntalaissa säädetään kolmivuotisen kansallisen korruptiontorjuntasuunnitelman sekä kaikille hallintoelimille tarkoitettujen (ehkäisemiseen keskittyvien) integriteettitoimintasuunnitelmien hyväksymisestä. Integriteettitoimintasuunnitelmien on perustuttava riskien arviointiin. Myös kauppakamarit ovat laatimassa aluetasolla monivuotisia suunnitelmia korruption ehkäisemiseksi. Monet kauppakamarit ovat jo laatineet tällaisia toimintasuunnitelmia.<sup>59</sup>

CIVIT antoi heinäkuussa 2013 ohjeita integriteettiä ja läpinäkyvyyttä vuosina 2014–2015 koskevan kolmivuotisen ohjelman päivittämistä varten.<sup>60</sup> Syyskuussa 2013 se hyväksyi pääministerin kanslian julkishallinto-osaston valmisteleman kolmivuotisen kansallisen korruptiontorjuntasuunnitelman.<sup>61</sup> Toimintasuunnitelmassa linjataan yleisesti, miten julkishallinnon on tarkoitus soveltaa korruptiontorjuntalakia. Monet hallintotahot (myös paikallistasolla) ovat jo esittäneet toimintasuunnitelmansa CIVIT:lle; vuosina 2011 ja 2012 laadittiin yli 100 integriteettisuunnitelmaa.<sup>62</sup>

Jokaisen hallintoelimen on nimettävä integriteettiasioista vastaava virkamies, jolla on sekä kurinpidollinen että hallinnollinen vastuu puutteita havaittaessa. Suurin osa nimityksistä tehtiin jo vuonna 2013.

Pyrkimys soveltaa julkishallinnon integriteettitoimiin uutta lähestymistapaa on tervetullut, mutta on yhtä tärkeää pyrkiä välttämään sitä riskiä, että tästä laaja-alaisesta toimesta tulee muodollinen prosessi, jossa keskitytään ohjelma-asiakirjojen laatimiseen ja institutionaalisiin järjestelyihin sen sijaan, että toteutettaisiin kohdennettuja ja välittömiä toimia olemassa olevien heikkouksien korjaamiseksi. Ei ole selvää, onko kaikilla hallintotahoilla riittävästi kapasiteettia laatia toimintasuunnitelmia ja varmistaa niiden tehokas täytäntöönpano ja seuranta. Tämä huoli koskee erityisesti paikallishallintoa.

Läpinäkyvyyttä ja korruptiontorjuntaa julkishallinnossa koskevien ehdotusten laatimisesta vastannut tilapäinen valiokunta totesi vuonna 2012, että paikallishallinto on yksi niistä tasoista, joilla korruptionriski on suurin. Esille tuoduista riskeistä voidaan mainita seuraavat: hallinnon ja politiikan väliset suhteet (etenkin kaupunkisuunnittelua koskevissa päätöksissä), hallinnon ja yksityissektorin väliset suhteet (esim. alihankinnan ja neuvottelumenettelyjen lisääntyminen talouskriisin seurauksena) ja epäselvyys eri hallintotasojen toimivaltajaosta. Tilapäinen valiokunta ehdotti toimenpiteitä näiden riskien torjumiseksi: muun muassa selkeä toimivaltajakko aluevaltuustojen ja hallintoelinten välillä; läpinäkyvyyden lisääminen ja kurin tiukentaminen hallintomenettelyjen toteuttamisessa; sisäisen valvonnan mekanismien vahvistaminen ja muita riskialttiimpien alojen, kuten kaupunkisuunnittelun, asettaminen etusijalle.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> <http://www.unioncamere.gov.it/P42A0C1570S1064/Piani-di-prevenzione-della-corruzione.htm>.

<sup>60</sup> Päätös nro 50/2013 ”Ohjeet kolmivuotisen integriteettiä ja läpinäkyvyyttä koskevan ohjelman 2014–2016 päivittämistä varten”.

<sup>61</sup> [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf).

<sup>62</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

<sup>63</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

## *Eturistiriidat ja varallisuuden ilmoittaminen*

Julkishallintoon sovellettavassa laissa<sup>64</sup> ja vuoden 2012 korruptiontorjuntalaissa on erityiset säännökset, joissa määritellään laajasti todelliset, ilmeiset ja mahdolliset eturistiriidat ja niiden seurantatoimet myös pyöröovi-ilmiötä koskien (kolmen vuoden karenssiaika). Pyöröovisääntöjen vastaisesti tehdyt sopimukset tai muut toimeksiannot katsotaan mitättömiksi. Pyöröovisääntöjen rikkomistapauksissa yksityisille tahoille, jotka ovat tehneet tällaisia toimeksiantoja, ei voida myöntää julkisia hankintasopimuksia kolmen seuraavan vuoden aikana.

Vuoden 2012 korruptiontorjuntalain hyväksymisen jälkeen hallitus antoi maaliskuussa 2013 asetuksen julkishallinnon tietojen avoimuudesta.<sup>65</sup> Sen nojalla vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden ja nimitettyjen virkamiesten ja heidän sukulaistensa (aina toiseen polveen asti) varat ovat julkista tietoa. Asetuksen taustalla on periaate, jonka mukaan sääntönä on julkisen tiedon saatavuus ja että poikkeuksista tulisi säätää erikseen. Varallisuuden ilmoittamisjärjestelmää sovelletaan vaaleilla valittuihin luottamushenkilöihin ja nimitettyihin virkamiehiin valtiollisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, myös henkilöihin, jotka suorittavat tilapäisesti tehtäviä viranomaisten puolesta. Toukokuussa 2013 annettussa asetuksessa määritellään lisäksi jääviyssäännöt ja säädetään kiellosta hoitaa tiettyjä julkishallinnon johtotehtäviä, jos kyseinen virkamies on tuomittu aiemmin rikoksista julkishallintoa vastaan joko ensimmäisen asteen tuomioistuimessa tai lopullisella päätöksellä.<sup>66</sup> Asetuksessa säädetään myös julkishallinnon johtotehtävien ja valtion omistuksessa ja valvonnassa olevien yritysten tai julkishallinnon sääntelemien tai rahoittamien yritysten johtotehtävien välisestä yhteensopimattomuudesta sekä julkishallinnon johtotehtävien ja poliittisten nimitysten välisestä yhteensopimattomuudesta.

Näistä kannatettavista säännöistä huolimatta lainsäädäntökehys ei ole erityisen selkeä siltä osin kun kyseessä on sellaisen riippumattoman ammatillisen tarkastusmekanismin ja siihen liittyvän seuraamusjärjestelmän luominen, jolla on ennaltaehkäisevä vaikutus valtio-, alue- ja paikallistason virkamiesten varallisuuden ilmoittamista ja eturistiriitoja koskevissa tapauksissa. Ei ole täysin selvää, miten tämän alan vakavat rikkomukset voivat johtaa seuraamuksiin, esimerkiksi virasta erottamiseen, tai miten tällaisissa tilanteissa tehdyt päätökset voidaan kumota ja miten vahingot voidaan korvata. Sama koskee vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden ja nimitettyjen virkamiesten varallisuuden ilmoittamista.

Ensimmäistä ja toista yhteistä arviointikierrosta koskevassa GRECO:n viimeisimmässä arviossa mainitaan Italian viranomaisten viittaukset kilpailuviraston rooliin hallituksen jäsenten (sekä heidän puolisoitensa ja sukulaistensa) eturistiriitojen valvonnassa. Italian viranomaisten mukaan kilpailuvirasto tulkitsee ohjeita tiukasti ja pyrkii edistämään säännösten antamista alalla. Vallitseva oikeuskäytäntö näyttää vahvistavan tämän suuntauksen. Italian viranomaiset ovat lisäksi ilmoittaneet, että kilpailuvirasto on myös käyttänyt sille esitettyjä ilmoituksia taloudellisista sidonnaisuuksista määritelläkseen, millä aloilla eturistiriidat ovat todennäköisempiä (esim. radio ja televisio).<sup>67</sup> Ei ole kuitenkaan selvää, miten varallisuutta koskevat ilmoitukset ja eturistiriidat todennetaan käytännössä vuoden 2012 korruptiontorjuntalain osalta. CIVIT vastaa nyt ilmoitusvaatimusten noudattamisen varmistamisesta ja mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien

<sup>64</sup> Vuoden 2014 laki nro 215 eturistiriidoista:<http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

<sup>65</sup> Asetus nro 33, annettu 14. maaliskuuta 2013, hallinnollisen tiedon julkistamisesta, avoimuudesta ja levittämisestä.

<sup>66</sup> Decreto Legislativo 8 aprile 2013, n. 39: Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.

<sup>67</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

seurannasta, mutta sen valtuudet ovat pääasiassa säänteleviä, neuvoa-antavia ja ohjaavia. Sillä ei ole mitään asemaa virkamiesten eturistiriitojen ja varallisuutta koskevien ilmoitusten todellisessa todentamisessa. GRECO totesi myös, että eturistiriitakysymys on hyvin kiistanalainen Italiassa ja että sitä olisi aiheellista valvoa tarkkaan järjestelmän uskottavuuden säilyttämiseksi.<sup>68</sup>

### ***Julkiset hankinnat***

Italian BKT:sta käytettiin vuonna 2011 noin 15,9 % tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden hankintaan.<sup>69</sup> Virallisessa lehdessä julkaistujen tarjouskilpailujen arvo vuonna 2011 oli 18,3 % tavaroiden, palvelujen ja rakennusurakoiden hankinnan kokonaismenoista. Tilapäinen valiokunta, jonka tehtävänä oli analysoida läpinäkyvyyttä ja korruptiontorjuntaa julkishallinnossa ja tehdä sitä koskevia ehdotuksia, totesi lokakuussa 2012 antamassaan raportissa julkisten hankintojen kuuluvan aloihin, joilla korruptioriski on suuri.<sup>70</sup> Italiassa ilmeisesti käytetään neuvottelumenettelyjä (erityisesti ilman hankintailmoituksia) keskimääräistä enemmän: vuonna 2010 niiden osuus sopimusten arvosta oli 14 %, kun se oli EU:ssa 6 %. Tämä saattaa olla tekijä, joka lisää korruption ja vilpillisten menettelyjen riskiä.

Yrityksiin keskittyneessä vuoden 2013 eurobarometrissa<sup>71</sup> 70 % italialaisista vastaajista katsoi, että korruptio on laajalle levinnyttä kansallisten viranomaisten hankinnoissa (EU:n keskiarvo 56 %), ja 69 % katsoi sen olevan laajalle levinnyttä paikallisviranomaisten hankinnoissa (EU:n keskiarvo 60 %). Italialaisten vastaajien mukaan erityisesti seuraavat käytännöt ovat laajalle levinneitä julkisissa hankinnoissa: tietyille yrityksille räätälöidyt tekniset eritelmat (52 %); neuvottelumenettelyjen väärinkäyttö (50 %); eturistiriidat tarjousten arvioinnissa (54 %); vilpilliseen yhteistoimintaan perustuva tarjoaminen (45 %); epäselvät valinta- tai arviointiperusteet (55 %); tarjoajien osallistuminen teknisten eritelmien laadintaan (52 %); kiireellisyysyysiden väärinkäyttö kilpailuun perustumattoman menettelyn käytön perustelemiseen (53 %) ja sopimusehtojen muuttaminen sopimuksen tekemisen jälkeen (38 %).

Infrastruktuuri näyttää olevan Italiassa yksi korruptioherkimmistä aloista julkisissa hankinnoissa. Kun otetaan huomioon alalla liikkuvat suuret summat, se on muita alttiimpaa korruptiolle ja järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumiselle. Lisäksi näiden alojen rakennusurakoiden, tavaroiden ja palvelujen toimittajia on suhteellisen vähän, mikä lisää kilpailuvastaisen yhteistyön riskiä. Empiirisen tutkimuksen mukaan korruptiota esiintyy Italiassa useimmiten sopimuksen tekemisen jälkeisessä vaiheessa erityisesti silloin, kun tarkistetaan töiden, palvelujen tai tavaroiden laatua ja töiden valmistumista.<sup>72</sup> Tilintarkastustuomioistuimien on todennut useaan otteeseen, että julkinen hankintaprosessi on asianmukainen, menettelyjä noudatetaan ja kilpailun voittaneet tarjoukset näyttävät olevan edullisimpia, mutta sen sijaan suoritteiden laatua heikennetään tarkoituksella toteuttamisvaiheessa. Vaikka nämä sääntöjenvastaisuudet ja edellä esitetyt eurobarometritiedot eivät ole välttämättä osoitus korruptiosta, ne tuovat esille nykyisten valvontamekanismien heikkoudet erityisesti julkisten hankintasopimusten toteuttamisvaiheessa. Tilintarkastustuomioistuimien on myös todennut, että sen valvontavaltuuksissa on heikkouksia: se ei voi tehdä ad hoc -tarkastuksia ilman ennakkovaroitusta, mikä saattaa heikentää

<sup>68</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

<sup>69</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

<sup>70</sup> [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

<sup>71</sup> Vuoden 2013 eurobarometri (Flash) 374.

<sup>72</sup> Ecorys, PwC, London Economics, *Public Procurement in Europe: cost and effectiveness*, 2011.

sääntöjenvastaisuuden havaitsemista.<sup>73</sup> Kirjanpitorikokset eivät ole rangaistavia<sup>74</sup>, mikä haittaa sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä erityisesti toteuttamisvaiheessa.

Pelkästään isoissa julkisissa rakennusurakoissa korruption (mukaan lukien välilliset menetykset) osuuden arvioidaan olevan jopa 40 % julkisten hankintojen kokonaisarvosta.<sup>75</sup> Suuret rakennusurakat, kuten L'Aquilan vuoden 2009 maanjäristyksen jälkeiseen jälleenrakennukseen, Milanossa vuonna 2015 järjestettävään maailmannäyttelyyn tai Torinon ja Lyonin välisen tulevan suurnopeusjunaradan rakentamiseen liittyvät työt, on luokiteltu julkisissa yhteyksissä suurhankkeiksi, joissa on suuri vaara julkisten varojen mahdolliseen väärinkäyttöön tai järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumiseen. Suurnopeusjunarata on yksi kalleimmista infrastruktuurihankkeista, ja se herättää paljon keskustelua yksikköhintavertailujen takia. Tutkimuksen mukaan suurnopeusjunaradan kustannukset kilometriä kohden ovat Pariisin ja Lyonin välisellä linjalla noin 10,2 miljoonaa euroa, Madridin ja Sevillan välisellä linjalla 9,8 miljoonaa euroa, Tokion ja Osakan välisellä linjalla 9,3 miljoonaa euroa, mutta Rooma ja Napolin välisellä linjalla 47,3 miljoonaa euroa, Torinon ja Novaran välisellä linjalla 74 miljoonaa euroa, Novaran ja Milanon välisellä linjalla 79,5 miljoonaa euroa ja Bolognan ja Firenzen välisellä linjalla 96,4 miljoonaa euroa. Yhteensä arvioitiin, että keskimääräiset kustannukset Italiassa ovat 61 miljoonaa euroa kilometriä kohden.<sup>76</sup> Vaikka erot kustannuksissa eivät itsessään kerro mitään, ne voivat olla yhdessä muiden indikaattoreiden kanssa osoitus mahdollisista huonoon hallintoon liittyvistä ongelmista tai sääntöjenvastaisuuksista julkisissa hankintamenettelyissä.

Julkisiin hankintoihin liittyvän korruptionriskin ja järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumisen vaaran takia Italiassa on kiinnitetty entistä enemmän huomiota näihin haasteisiin. Uutta lainsäädäntöä on annettu muun muassa varojen jäljitettävyydessä julkisissa hankinnoissa ja uusia hankkeita käynnistetty rahaliikenteen jäljittämiseksi ja mafiaryhmien soluttautumisen estämiseksi. Myös suurten julkisten urakoiden (*grandi opere*) korkean tason valvonnan koordinoitukomitean kapasiteettia on vahvistettu.<sup>77</sup>

Vuoden 2012 korruptiontorjuntalakiin sisältyneisiin toimenpiteisiin kuului lisäksi se, että kaikki hallintotahot julkaisevat verkossa tilinsä ja taseensa sekä kustannukset julkisiin urakoihin ja palveluihin jaoteltuina ja antavat yksityiskohtaista tietoa meneillään olevista ja aiemmista hankintamenettelyistä. Laissa säädetään myös julkisten hankintasopimusten tietokannasta sekä prefekteille asetetusta velvoitteesta laatia ”valkoisia listoja” talouden toimijoista, joihin ei kohdistu järjestäytyneen rikollisuuden soluttautumisriski. Toimenpiteen toteuttaminen on parhaillaan käynnissä.

Kun tarkastellaan julkisten varojen käyttöä ja julkishallinnon läpinäkyvyyttä koskevaa laajempaa kysymystä, voidaan todeta, että Italian viranomaiset ovat toteuttaneet huomattavan määrän toimenpiteitä varmistaakseen läpinäkyvyyden lisäämisen. Mainitsemisen arvoinen lainsäädäntöaloite tässä yhteydessä on vuoden 2010 laki nro 136 pääoman liikkeiden valvonnasta. Siinä säädetään yhden tilin käyttämisestä julkisten hankintasopimusten toteuttamiseen liittyviä maksuja varten, joten se edistää yleistä korruptiontorjuntaa alalla.<sup>78</sup> Lisäksi vuonna 2012

<sup>73</sup> Ks. edellinen alaviite.

<sup>74</sup> Varsinaista kirjanpitorikosta ei ole olemassa, sillä se dekriminalisoitiin vuonna 2002. Se voidaan ottaa kuitenkin jossain määrin huomioon eräiden muiden rikosten yhteydessä.

<sup>75</sup> [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parificazione/parifica\\_2011](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011).

<sup>76</sup> Ivan Cicconi, *Il libro nero della TAV*.

<sup>77</sup> <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo> ja <http://www.civit.it>.

<sup>78</sup> Lisäsuunnitelmasta mafian torjumiseksi 13. elokuuta 2010 annettu laki nro 136: <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/detttaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=detttaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>

annetussa asetuksessa säädetään sähköisen hallinnon käytöstä, yksinkertaistetuista hakumenettelyistä julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuville yrityksille sekä sellaisten vastuuhenkilöiden nimeämisestä, joiden puoleen kansalaiset voivat kääntyä, jos hallinnolliset toimet eivät edisty.<sup>79</sup>

### **Hyvä käytäntö – Avoimuusfoorumit**

**Bussola della trasparenza**<sup>80</sup>: julkishallinnosta ja hallinnon yksinkertaistamisesta vastaavan osaston hallinnoima väline, jonka avulla seurataan ministeriöiden internetsivuilla olevan tiedon saatavuutta ja saavutettavuutta.

**Avviso Pubblico** (<http://www.avvisopubblico.it/>): yli 200 alueen, kunnan ja maakunnan verkosto, joka tekee yhteistyötä torjuakseen aktiivisesti korruptiota ja mafian soluttautumista julkisiin rakenteisiin.

**ITACA**<sup>81</sup>: järjestö, joka pyrkii edistämään läpinäkyvyyttä julkisissa hankinnoissa ja yleisesti julkisten varojen käytössä. Sen jäseniin kuuluu lähes 90 % alueiden julkishallinnosta.

**CAPACI**<sup>82</sup> (Creation of automated procedures against criminal infiltration in public contracts – automaattisten menettelyjen luominen rikollista soluttautumista vastaan julkisissa hankinnoissa): EU-rahoitteinen hanke pääoman liikkeiden seuraamiseksi suurten julkisten hankintojen toimitusketjussa. Järjestelmä antaa viranomaisille mahdollisuuden torjua laittomista lähteistä peräisin olevaa pääomaa pankkisiirtotietokannan ja epätavanomaista toimintaa koskevien varoitusten avulla. Hanke on kokeiltavana useilla Italian alueilla.

**Linee guida**<sup>83</sup>: Suurten julkisten urakoiden korkean tason valvonnan koordinoitukomitea on hyväksynyt strategisten infrastruktuurien ohjelman yhteydessä mafian torjuntaa koskevan strategisen asiakirjan ehkäisemään mafian soluttautumista. Ohjeita annetaan muun muassa strategisten infrastruktuurihankkeiden, kuten Abruzzon jälleenrakennuksen ja vuoden 2015 maailmannäyttelyn, rakennusurakoiden, tavaroiden ja palvelujen hankintasopimuksia ja alihankintasopimuksia koskevista mafian vastaisista tarkastuksista.

### **Korruptio yksityisellä sektorilla**

Italia ei ole vielä saattanut puitepääöstä 2003/568/YOS lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla täysin osaksi kansallista lainsäädäntöään.<sup>84</sup> Yksityisen sektorin korruptiota ole määritelty rikokseksi Italian rikoslaissa, mutta siviililain rikosoikeudelliset säännökset kattavat sen. Vuoden 2012 korruptiontorjuntalaki muutti näitä säännöksiä antamalla uuden määritelmän korruptiosta yksityisellä sektorilla ja säätämällä uusista seuraamuksista. Säännöksissä ei kuitenkaan puututa edelleenkään yksityisen sektorin korruptionrikosten soveltamisalan ja seuraamusjärjestelmän puutteisiin. Uusissa säännöksissä ei määritellä riittävän laajasti yritysten

<sup>79</sup> Asetus *Semplifica Italia*, annettu 4. huhtikuuta 2012: [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplicaitalia\\_opuscolo.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplicaitalia_opuscolo.pdf)

<sup>80</sup> <http://www.magellanopa.it/bussola/>.

<sup>81</sup> <http://www.itaca.org/index.asp>

<sup>82</sup> <http://www.cbi-org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0>.

<sup>83</sup> [http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee\\_guida/](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee_guida/).

<sup>84</sup> Toinen kertomus puitepääöksen 2003/568/YOS täytäntöönpanosta, COM(2011) 309 final, 6. kesäkuuta 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:FI:PDF>.

johtotehtäviä, joissa toimivien henkilöiden korruptiorikokset saattavat asettaa yrityksen vastuuseen. Niissä ei säädetä vastuusta valvonnan puuttuessa. Oikeushenkilöihin sovellettava seuraamusjärjestelmä ei vaikuta riittävän varoittavalta. Nykyiset säännökset lahjonnasta yksityisellä sektorilla ovat näin ollen liian suppeat, ja niiden soveltamisala on rajallinen, kun kyseessä on yksityisen sektorin johtajat, jotka voidaan asettaa vastuuseen rikoksesta. Lisäksi lahjonta ei ole virallisen syytteen alainen rikos, vaan siitä on tehtävä valitus, lukuun ottamatta tapauksia, joissa se johtaa kilpailun vääristymisen tavaroiden ja palvelujen hankinnassa.

Yritysten kirjanpitovaatimuksiin liittyen GRECO on todennut, että Italian kirjanpitojärjestelmä ei noudata lahjontaa koskevaa Euroopan neuvoston rikosoikeudellista yleissopimusta. Tämä koskee erityisesti vastuuvollisuuskyynyksiä, kirjanpito vaatimusten suppeaa soveltamisalaa (niitä sovelletaan vain julkisesti noteerattuihin yhtiöihin, valtioyhtiöihin ja vakuutusyhtiöihin), seuraamusten määräämistä ja kirjanpitorikosten soveltamisalaa.<sup>85</sup>

Ulkomaisen lahjonnan syytteesenpanoa varten Italiassa on kattava kehys, ja se on toteuttanut merkittäviä toimia näiden rikosten tutkimiseksi ja syytteesen asettamiseksi.<sup>86</sup> Viimeisimmät puolustus- ja energia-alan korruptoituneita käytäntöjä ulkomailla koskevat tutkintatoimet osoittavat, että lahjontaa harjoitetaan edelleen, mutta lainvalvontaviranomaiset pyrkivät uskottavalla tavalla paljastamaan ja tutkimaan näitä tapauksia. OECD totesi joulukuussa 2011, että seuraamusjärjestelmässä on edelleen puutteita ja että vaikka 60 vastaajaa on asetettu syytteesen ja yhdeksää tapausta tutkitaan vielä, seuraamuksia on lopulta määrätty vain kolmelle oikeushenkilölle ja yhdeksälle luonnolliselle henkilölle kaikissa tapauksissa syytetinginnän (*patteggiamento*) jälkeen.<sup>87</sup> Lisäksi monissa tapauksissa kanteet oikeushenkilöitä vastaan hylättiin vanhentuneina.

### 3. TULEVAT TOIMET

Marraskuussa 2012 hyväksytty korruptiontorjuntalaki on merkittävä edistysaskel korruption torjunnassa Italiassa. Siinä korostetaan ennaltaehkäiseviä toimia, joilla pyritään lisäämään julkishallinnon ja poliittisen eliitin vastuuvollisuutta ja tasapainottamaan korruptiontorjuntataakkaa, joka on nyt lähes kokonaan lainvalvontaviranomaisten hartioilla. Tilintarkastustuomioistuimen, lainvalvontaviranomaisten, syyttäjävirstojen ja oikeuslaitoksen suurista ponnisteluista huolimatta korruptio on Italiassa edelleen vakava haaste. On tullut esille uusia poliittisen korruption tapauksia, joissa on mukana suuri määrä vaaleilla valittuja, korkean tason alueellisia luottamushenkilöitä, joissa on rahoitettu laittomasti vaalikampanjoita ja puolueita ja joissa on paljastunut yhteyksiä mafiaan. Tapaukset, joissa korkean tason virkamiehille määrätty varoittavat seuraamukset on tosiasiallisesti pantu täytäntöön, ovat edelleen harvinaisia. Siihen, että rajoittavat vanhentumissäännöt estävät syytteesenpanoa, ei ole puututtu. Eturistiriitoihin ja puoluerahoitukseen sovellettavat puitteet ovat edelleen eräiltä osin epätydyttävät. Julkiset hankinnat ja yksityinen sektori ovat edelleen alttiita korruptiolle useista jo toteutetuista toimista huolimatta. Yleisesti tarvitaan lisätoimia korruptiontorjunnan lainsäädäntöpuitteiden, myös asetusten, tehokkaan täytäntöönpanon ja seurannan varmistamiseksi, jotta voidaan taata kestävä vaikutus käytännön tasolla.

Seuraaviin seikkoihin olisi vielä kiinnitettävä huomiota:

<sup>85</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

<sup>86</sup> <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

<sup>87</sup> Ks. edellinen alaviite.

- Vahvistetaan kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla **vaaleilla valittuihin luottamushenkilöihin ja nimitettyihin virkamiehiin** sovellettavaa integriteettijärjestelmää muun muassa antamalla kattavat eettiset säännöt yhdessä asianmukaisten vastuuvollisuusvälineiden ja näiden sääntöjen mahdollisesta rikkomisesta määrättävien varoittavien seuraamusten kanssa. Harkitaan eettisten sääntöjen edistämistä puolueissa tai eettisten sopimusten tekemistä puolueiden tai poliittisten ryhmien sisällä. Vältetään henkilökohtaista etua edistävien lakien antamista. Vahvistetaan **puoluerahoituksen** lainsäädäntö- ja täytäntöönpanokehystä erityisesti siten, että tiukennetaan säännöksiä lahjuksista, puolueiden tilinpäätöksistä, puoluerahoituksen valvontavallan koordinoinnista ja asianmukaisesta tasosta sekä varoittavien seuraamusten soveltamisesta.
- Korjataan **vanhentumissääntöjen** puutteet, kuten Italialle heinäkuussa 2013 talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä annetuissa maakohtaisissa suosituksissa vaadittiin, ja harkitaan vanhentumisaikoihin sovellettavien sääntöjen muuttamista (mukaan lukien muutoksenhakuajkojen sulkeminen pois vanhentumisajoista) ja joustavampia sääntöjä lykkäämistä ja keskeyttämistä varten. Arvioidaan käsiteltävänä olevien korruptiotapausten vanhentumisvaaraa ja varmistetaan vanhentumisvaarassa olevien tapausten ensisijainen käsittely.
- Vahvistetaan kansallisen korruptiontorjuntaviraston (CIVIT) toimivaltaa ja kapasiteettia, jotta se voi toimia vahvassa **koordinoivassa roolissa** ja toteuttaa tehokkaasti tutkinta- ja valvontatehtäviään myös alueellisella ja paikallisella tasolla. Varmistetaan yhtenäiset puitteet julkisten varojen käytön, myös hankintasopimusten toteuttamisen, **sisäiselle valvonnalle** ja ulkopuolisten, **riippumattomien tarkastusten toteuttamiselle alue- ja paikallistasolla**. Varmistetaan virkamiesten eturistiriitojen ja varallisuutta koskevien ilmoitusten yhtenäinen, riippumaton ja systemaattinen tarkastaminen sekä varoittava seuraamusjärjestelmä.
- Lisätään **julkisten hankintojen** läpinäkyvyyttä sekä ennen hankintasopimuksen tekemistä että sen jälkeen, kuten Italialle heinäkuussa 2013 talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä annetuissa maakohtaisissa suosituksissa vaadittiin. Tämä voitaisiin toteuttaa siten, että kaikki hallintorakenteet julkaisevat verkossa tilinsä ja taseensa sekä kustannukset julkisiin urakoihin, tavarantoimituksiin ja palveluihin jaoteltuina korruptiontorjuntalainsäädännön mukaisesti. Harkitaan valtuuksien antamista tilintarkastustuomioistuimelle tehdä ad hoc -tarkastuksia ilman ennakkovaroitusta. Varmistetaan **lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla** annetun puitepäätöksen 2003/568/YOS täysi saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä sen täytäntöönpano. Harkitaan korruption ehkäisy- ja seurantavälineiden kehittämistä yrityksille, jotka toimivat aloilla – esimerkiksi puolustus- ja energia-alalla –, jotka ovat suuren luokan tapausten johdosta osoittautuneet alttiiksi ulkomaiselle lahjonnalle.