

Asia: OM 5/69/2015

## **Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi**

### Lausunnonantajan saate

#### **Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saateen lausunnollenne**

SAK pitää tärkeänä sitä, että korruptiota torjutaan koordinoitusti ja kolmikantaisesti valmistellun strategian pohjalta, ja kiittää mahdollisuudesta lausua laajalle lausuntokierrokselle lähetetystä strategialuonnoksesta.

### 1. Korruption esiintyminen

#### **Miten suomalainen korruptio mielestänne ilmenee ja millä alueilla / sektoreilla korruption vastaista työtä mielestäsi tulisi tehostaa?**

Määritelmän mukaan korruptiolla tarkoitetaan valta-aseman väärinkäyttöä omaksi tai jonkin taustaryhmän eduksi. Näin määriteltynä korruptio tulee varsin lähelle politiikan alaa, osaksi päätöksentekoa ja sen valmistelua erityisesti silloin kun puhutaan poliittisesta korruptiosta, jossa demokraattisesti valitut instituutiot korruptoituvat suljetuiksi, itse itseään ohjaaviksi ja palkitseviksi sisäpiireiksi, joiden tekemisistä kansalaisilla ja veronmaksajilla ei ole täyttä tietämystä. Eniten SAK:n piirissä on keskustelu julkisiin hankintoihin ja finanssisektorin itsesääntelyyn liittyvistä korruptioriskeistä. Täsmällisempään arvioon tarvitaan tutkimusta suomalaisen korruption laajuudesta ja esiintymismuodoista osana muuta piilorikollisuutta, osana muuta harmaata taloutta. Suoraan lahjontaan perustuvaa "katukorruptiota" Suomessa on todella vähän.

#### **Puuttuuko strategialuonnoksen korruptiokatsauksesta olennaista tietoa tai olennaisia lähteitä?**

Strategialuonnoksessa tuodaan hyvin esiin korruption rakenteelliset piirteet. Tässä vaiheessa on vaikea sanoa, mitä luonnoksessa on mahdollisesti liikaa tai liian vähän. Mutta ainakin käsitteellisesti - ja sanahauulla tarkistaen - luonnos vaikuttaa jopa yliedustavalta. Toiminnan priorisoinnin kannalta strategian laajuus voi olla myös ongelma.

### 2. Korruption vastainen työ

#### **Miten nykyiset korruption torjunnan viranomaisrakenteet mielestäsi toimivat? Miten rakenteita voisi vahvistaa ja yhteistyötä viranomaisten välillä parantaa?**

Kaikkea talous- ja piilorikollisuutta tulisi mielestämme torjua mahdollisimman koordinoitusti siten, että kaikilla torjuntatyöhön osallistuvilla tahoilla olisi laajat tiedonsaantioikeudet kaikkeen tehokkaan torjuntatyön edellyttämään tietoon. Viranomaisten ja eräiden kansalaisjärjestöjen välisen yhteistyön varaan perustettu korruptionvastainen verkosto on toiminut lähinnä keskustelu- ja kohtaamispaikkana. Olennaisena puutteena voi pitää sitä, että sillä ei ole ollut monivuotista, erilaisten hankkeiden edistämiseen perustuvaa toimintaohjelmaa. Verkosto on toiminut myös erillään muusta piilorikollisuuden torjuntaa varten perustetuista yksiköistä, kuten Harmaan talouden selvitysyksiköstä.

### **Onko teillä näkemyksiä siitä, miten muut sidosryhmät (ml. kansalaisjärjestöt) ja kansalaiset voisivat osallistua korruption vastaiseen työhön?**

Torjuntatyö ei voi olla menestyksellistä ilman alalla toimivien kansalaisjärjestöjen, kuten Transparency International, Kepa, Finnwatch ja Tax Justice Network osallisuutta ja myötävaikutusta. Työmarkkinajärjestöjen osallisuutta ja myötävaikutusta tarvitaan mm. ilmoittajansuojan säätämässä ja toimeenpanossa. Ja tutkijat ovat tärkeitä kumppaneita korruption esiintymismuotojen ymmärtämisessä. He toimivat myös siltana alan kansainväliseen keskusteluun ja sen hyödyntämiseen.

## **3. Strategian visio**

### **Miten suhtaudutte strategian visioon (s. 3)**

Yhteiskunta, jossa korruptiolla ei ole menestymisen mahdollisuuksia eikä piilossa pysymisen edellytyksiä, on todella haastava, mutta Suomen kaltaiselle kehittyneelle tietoyhteiskunnalle sopiva tavoite. On kuitenkin huomattava, että visio on uskottava vain aika pitkän aikavälin tavoitteena, ja sen lunastamiseksi tarvitaan aivan uudenlaista ymmärrystä korruptiivisen toiminnan tunnistamisessa ja kansalaisten sitouttamisessa korruptionvastaiseen työhön.

## **4. Strategialuonnoksen painopistealueet**

### **Strategialuonnoksen luku 4 käsittelee keskeisimpiä kehitys- ja toimenpidetarpeita (4.1–4.6). Mitkä näistä ovat mielestänne tärkeimmät ja kiireellisimmät? Perustele vastauksenne!**

Luvussa 4 käsitellyistä painopisteistä alleviivaamme läpinäkyvyyden ja tutkimukset merkitystä. Ilman läpinäkyvyyttä käsityksemme korruption laajuudesta ja esiintymismuodoista ei voi täsmentyä, ja ilman tutkimuksella tuotettua ja vertaisarviointiin perustuvaa tietoa näkemyksemme jää helposti pinnalliseksi, mahdollisesti jopa rakenteellista korruptiota suosivaksi toiminnaksi vastoin strategian visiota. Pahinta mitä voimme kuvitella on se, että myös viranomaisyhteistyöstä vastaava verkosto korruptoituu siten, että se alkaa ymmärtää erilaisia kätkeytyjä maan tapoja lähes luonnollisina vallankäytön muotoina.

## **5. Ehdotetut toimenpiteet**

## **Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? a) korruption torjuntaa tukevien rakenteiden vahvistaminen**

Luvun 5 taulukko, ehdotettuine toimenpiteineen, vastuutahoineen ja aikatauluineen, on strategian parasta antia. Juuri tällaiseen täsmällisyyteen toiminnassa on syytä tähdätä. Olisi myös tärkeää, että valtioneuvosto ottaisi poliittisen vastuun siitä, että aikataulussa myös pysytään. Muuten on olemassa se vaara, joka on leimannut harmaan talouden torjuntaa: monet hankkeet siirtyvät ohjelmasta toiseen lähes sellaisinaan, ilman olennaisia edistysaskelia. Tämä pätee toimenpiteisiin yleensä ja korruption torjuntaa koskevien rakenteiden vahvistamiseen erityisesti.

## **Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? b) tietoisuuden lisääminen ja asenteiden muuttaminen**

Varsin kattava luettelo erilaisista suunnitteilla olevista palveluista, koulutuksista ja tapahtumista, mutta ilman aikataulua. Aikataulu oli täsmennettävä ainakin karkeasti ja siltä osin kuin se tässä vaiheessa on mahdollista. Myös työmarkkinajärjestöille ja muille sopimustoimintaan osallistuville tahoille, kuten VM:n virkamiehille, olisi tarjottava koulutusta. Kohdassa 2.4.2 puhutaan kansainvälisen kaupan työntekijöistä, mutta kohderyhmäksi on määritelty vain työnantajatahoja.

## **Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? c) läpinäkyvyyden lisääminen**

Läpinäkyvyyden lisäämistä koskevaa toimintaa olisi syytä täsmentää. Kohdassa 3.1.1 käsitellään karensseja, mutta vain yhdestä suunnasta, valtion virasta bisnekseen siirryttäessä. Tässä yhteydessä olisi käsiteltävä myös toinen suunta, bisneksestä valtion virkaan siirtyminen. Ne yhdessä muodostavat ns. pyöröoviongelman, josta on monissa maissa, kuten Britanniassa, tullut valmistelun riippumattomuuden vaarantava maan tapa. Se, että positiota vaihdetaan noin viiden vuoden välein läpi koko työelämän on yksittäisiä siirtymiä vakavampi ongelma. Ongelma olisi käsiteltävä myös aluetasolla, kunta- ja aluehallinnossa. Ehdotamme, että listaan lisätään myös omistamisen läpinäkyvyyttä koskeva hanke sillä tarkkuudella kuin se on ollut esillä esimerkiksi OECD:n ja G20-maiden tavoitteenasettelussa.

## **Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? d) Korruptiotapausten paljastumisen helpottaminen**

Korruptiotapausten paljastumisen edistäminen julkisissa hankinnoissa, hanke 4.2.1, edellyttää muutakin kuin esitetyn valvontaelimen perustamista. Julkisista hankinnoista olisi tehtävä yleisöjulkinen rekisteri, josta kaikki veronmaksajien rahoittamat hankkeet olisi tarkistettavissa niiden hinnan, käytetyn alihankintaketjun ja hankkeesta vastaavien tahojen tarkkuudella. Myös hankkeita tehneiden yritysten hallitukset ja niiden todelliset edunsaajaomistajat olisi pystyttävä identifioimaan. Hankintojen tilastointi olisi saatava siihen muotoon, että alku- ja loppuhinnan vertailu tulee mahdolliseksi.

## **Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin?e) Lahjusrikoksiin liittyvän lainsäädännön kehittäminen**

Lahjusrikoksiin liittyvän lainsäädännön kehittämistä koskevat toimenpiteet jäävät aika vähäisiksi. Jotta lainsäädännöllä olisi se ennaltaehkäisevä vaikutus, joka sillä pitäisi olla, pitäisi pohtia myös laajempia lainsäädäntöhankkeita kuin lahjusrikoslainsäädännön yhdenmukaistamista viranomaistoiminnan ja elinkeinotoiminnan osalta. Lainsäädäntöön olisi kirjoitettava korruptiota koskeva yleissäännös tai säännöksiä, jotka auttavat tunnistamaan myös muut korruption muodot kuin tässä mainitut lahjusrikokset.

## **Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin?**

### **f) Korruptiotutkimuksen edistäminen**

Korruptiotutkimusta tulisi edistää myös poliittisen korruption osalta. Se tutkimushaara luettelosta puuttuu, vaikka erilaisten kirjallisuuskatsausten perusteella poliittinen korruptio näyttäisi olevan yksi nopeimmin laajenevista tutkimushaaroista. Sillä näyttäisi olevan vankka jalansija myös muissa Pohjoismaissa. Poliittisessa korruptiossa kysymys on demokraattisen valvonnan alla olevien instituutioiden korruptoitumisesta mm. edellä mainitun pyörövi-ilmion muodossa. Yksi tärkeä lähde poliittisen korruption ymmärtämisessä on Routledge Handbook of Political Corruption, 2015, edited by Paul M. Heywood. Routledge 366 pages. <https://www.routledge.com/Routledge-Handbook-of-Political-Corruption/Heywood/p/book/9780415617789>

## **Puuttuuko toimenpidesuunnitelmasta mielestänne toimenpiteitä?**

Jostakin on lähdekkä liikkeelle. Tässä luetellut toimenpiteet ovat hyvä pohja toiminnan aloittamiselle. Jatkotyössä myös uusille havainnoille - ja selville unohduksille - on tehtävä tilaa. Toimenpideluettelon laajuutta tärkeämpi tekijä on tosin se, miten poliittiset toimijat, kuten eduskunta ja maan hallitus toimintaan sitoutuvat.

## **Mainitaanko toimenpidesuunnitelmassa oikeita vastuutahoja ja onko jotain vastuutahoja unohdettu?**

Työmarkkinajärjestöille strategialuonnoksessa on kirjoitettu vain pieni rooli. Sen roolin kasvattamista pitäisi miettiä.

## **6. Korruption vastaiseen työhön osallistuvat viranomaiset ja toimijat**

### **Onko teillä kommentteja/lisättävää korruption vastaiseen työhön osallistuvia viranomaisia ja toimijoita koskevaan osioon (liite 1)?**

Maailmalla korruptionvastaisessa toiminnassa kansalaisjärjestöillä on ollut huomattava rooli, eräin osin jopa vetovastuu. Tätä taustaa vasten liitteessä 1 esitettyjen toimijoiden luettelo, jossa kansalaisjärjestöt esitellään lähinnä lukuisten viranomaistahojen jatkeena, on ongelmallinen.

### **Onko teillä tai edustamallanne organisaatiolla/järjestöllä liityntäpintoja korruption ehkäisemiseen? Millaisia?**

SAK:ssa korruptiontorjunta ei ole ollut mikään iso kysymys. Mutta tässäkin suhteessa tilanne on muuttumassa ja esimerkiksi harmaan talouden ja julkisten hankintojen yhteydessä myös korruptionäkökulma on huomioitu.

## 7. Muut huomiot

**Onko teillä muita strategialuonnokseen tai yleensä korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyviä kommentteja?**

-

Laukkanen Erkki  
SAK ry