

Asia: OM 5/69/2015

Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi

Lausunnonantajan saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saatteen lausunnollenne

Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi koskee hyvin ajankohtaista ja moniulotteista problematiikkaa. Laaja ja monia kysymyksiä tarkasteleva strategialuonnos antaa hyvän kuvan erilaisista korruptioon liittyvistä ongelma-alueista. Luonnoksessa esitetään taulukon muodossa toimenpide-ehdotuksia korruption torjunnan kehittämiseksi. Nämä toimenpide-ehdotukset ulottuvat erilaisista tosiasiallisista toimista kuten koulutuksesta ja tiedon välittämisestä aina korruption torjuntaa koskevien toimintojen tai yksiköiden perustamiseen ja lainsäädäntöehdotuksiin saakka.

Lausuntopyyntöön mukaan strategia sisältää korruptiotilannekatsauksen, jonka pohjalta asetetaan kunnianhimoisia mutta tarpeellisia korruption torjuntaan ja ennaltaehkäisyyn liittyviä tavoitteita. Monilla tavoitteilla on hyvä tarkoitus, mutta niiden tarkoituksenmukaisuus ja toteuttamiskelpoisuus ovat jääneet strategiassa selvittämättä. Joillakin tavoitteilla on myös melko löyhä yhteys korruptiotilannekatsauksessa esiin nostettuihin ongelmiin.

Strategialuonnoksesta lausuttaessa huomioon on otettava, että kyse on monialaisesta strategialuonnoksesta eikä esimerkiksi tietystä yksittäisestä lainsäädäntöhankkeesta.

1. Korruption esiintyminen

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

-

Puuttuuko strategialuonnoksen korruptiokatsauksesta olennaista tietoa tai olennaisia lähteitä?

Ottaen huomioon strategialuonnoksen laaja-alaisuuden ja siinä ehdotetut lukuisat korruption torjunnan kehittämiseen tähtäävät toimenpide-ehdotukset on selvää, että keskeisen esikysymyksen niiden arvioinnille muodostaa se, mitä korruptiolla tarkoitetaan. Luonnoksen laajoista asioita koskevista pohdinnoista ilmenee muun muassa, ettei korruptio ole samaa kuin (sitä suppeampi) lahjonnan käsite. Sivulla 2 todetaan, että ”Suomessa esiintyvälle korruptiolle on usein ominaista se, että toimitaan muodollisesti lain mukaan mutta silti epäeettisesti”. Sivulla 4 esitetään strategialuonnoksen pohjaksi määritelmä, jonka mukaan ”korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi”.

Strategialuonnoksen ja siihen sisältyvien ehdotusten oikeudellisen arvioinnin näkökulmasta pulmallista tietysti on, että korruptiivisessa toiminnassa toimitaan usein lain mukaan mutta silti epäeettisesti. Oikeusjärjestelmän täytyy toimia nimenomaan oikeussäännösten mukaisesti eikä jättää ratkaisuja etiikan varaan. Tämä korruption käsitteen laaja määrittely strategialuonnoksessa vaikeuttaa siihen liittyvien toimenpide-ehdotusten arviointia.

Korruptionvastaisesta strategialuonnoksesta ei ole kuultu puolueita. Puolueiden kuuleminen olisi tärkeää.

2. Korruption vastainen työ

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

-

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

-

3. Strategian visio

Miten suhtaudutte strategian visioon (s. 3)

Selvitettäessä korruption vastaisen strategian laatimisprosessia (s. 3) yhteistyöverkoston saamaa mandaattia voitaisiin selostaa hiukan enemmän. Kun sanotaan, että ”verkoston yhtenä tehtävänä oli laatia luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi tai ohjelmaksi yhteistyöverkoston käytettäväksi”, tulkinnanvaraiseksi jää, oliko sekä strategian että sille vaihtoehdoisen ohjelman tarkoitus tulla yhteistyöverkoston käytettäväksi vai koskiko tämä vain ohjelmaa. Laadittu strategialuonnos vaikuttaa selvästi korkeammalle tähtäävältä kuin vain verkoston itsensä käytettäväksi tarkoitetuksi asiakirjaksi.

Strategialuonnos on korruption vastaisen yhteistyöverkoston hyväksymä ja se on lähtenyt lausunnoille yhteistyöverkoston strategiana. Tällöin myös toimintasuunnitelman tulisi koskea

yhteistyöverkoston itsensä toimintaa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan mikäli strategia kuitenkin hyväksytään oikeusministeriön tai valtioneuvoston strategiaksi, pitää vastuutahojen kanssa käydä tarkempia keskusteluja toimintasuunnitelman sisällöstä ennen sen hyväksymistä.

4. Strategialuonnoksen painopistealueet

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

-

5. Ehdotetut toimenpiteet

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

Strategialuonnoksessa ehdotetaan (kohta 1.1.1), että oikeusministeriöön perustetaan toiminto, joka vastaa muun muassa korruption torjunnan ja ennaltaehkäisyn edistämisestä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla, tukemisesta ja koordinoinnista sekä tietoisuuden lisäämisestä. Oikeusministeriö korostaa, että toiminnon osalta tulee arvioida, kuinka monesta henkilöstä toiminnon osalta on kysymys sekä lisärahoituksen suuruus. Edelleen aikataulutavoitteen osalta, mikäli strategiaa lähdetään toteuttamaan, luontevin olisi esittää kehusehdotukseen 2018–2021, jonka valmistelu on juuri käynnistynyt.

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

Oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti korruptiota koskevan korkeatasoisen tutkimustoiminnan edistämiseen. Samoin esityksessä esitetään kannatettavia korruptiota koskevaan koulutukseen ja tietoisuuden lisäämiseen liittyviä toimenpiteitä. Kohdassa 6.1.1. toimenpiteeksi on kirjattu, että oikeusministeriö ja tutkimuslaitokset toteuttavat tutkimushankkeita korruptiosta. Näiltä osin olisi syytä vielä jatkovalmistelussa tarkentaa, mikä oikeusministeriön rooli tutkimusten toteuttajana on.

Kuitenkin tässä kohdassa olevat toimenpiteet ovat melko suurisuuntaisia ja korruptionvastainen verkosto vastuuttaa toimenpiteiden toteuttamiseen muun muassa kaikki kunnat ja useita eri viranomaisia. Kohta 2.3.1 sisältää toimenpiteen, jonka mukaan eduskunta, Kuntaliitto ja oikeusministeriö laativat materiaalia korruptiosta ja sen ilmenemismuodoista poliittisille puolueille, uusille kansanedustajille ja muille poliittisille edustajille. Toimintasuunnitelmasta jää epäselväksi, voivatko eduskunta, Kuntaliitto ja oikeusministeriö laatia kyseistä materiaalia vai onko kyseessä pelkkä toivomus tai aloite.

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? c) läpinäkyvyyden lisääminen

Oikeusministeriö suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti päätöksenteon ja julkisia kysymyksiä koskevien asioiden käsittelyn avoimuuden edistämiseen.

Oikeusministeriö suhtautuu pidättyvästi toimenpide-ehdotukseen, jonka mukaan oikeusministeriö laatii yhteistyössä lobbareiden tai edunvalvontatahojen kanssa sidonnaisuuksia ja avoimuutta koskevan ohjeistuksen ja ohjeistuksen korruption torjumiseksi. Tällaisten ohjeistuksien laatiminen ei lähtökohtaisesti kuulu ministeriön tehtäviin.

Lisäksi suunnitelmaan on kirjattu toimenpide-ehdotukseksi, että valtiovarainministeriö selvittää keinoja edistää päätöksentekoon vaikuttamisen avoimuutta ja mm. tarvetta ammattimaisten vaikuttamistyötä tekevien toimijoiden rekisteröintiin (lobbausrekisteri), kohta 3.1.2. Edelleen ehdotetaan, että erityisen arkaluontoista tai merkittävää taloudellista arvoa omaavia tietoja käsittelevien virkamiesten kanssa laaditaan karenssisopimus (kohta 3.1.1). Näiden osalta yhteistyöverkoston olisi syytä käsitellä jo toteutettuja uudistuksia sekä selvityksiä.

Kohdan 3.2.1 mukaan selvitetään mahdollisuuksia muuttaa hankintalakiä niin, että muidenkin kuin viranomaishankintayksiköiden hankintaan liittyvät asiakirjat tulevat julkisiksi julkisuuslain 6 ja 7 §:n mukaisesti, ammatti- ja liikesalaisuuksia lukuun ottamatta. Tämän vastuutahoksi on merkitty TEM/VM. Julkisuuslainsäädännön osalta olisi huomioitava myös oikeusministeriön rooli julkisuuslaista vastaavana ministeriönä.

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

Kohdassa 4.1.1. verkosto esittää toimintasuunnitelmana, että oikeusministeriö / oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö (DKY) etsii keinoja, joiden avulla poliittisten paikallisjärjestöjen saaman vaalirahoituksen avoimuutta voitaisiin edelleen lisätä nykyisestä. Tällainen selvitys voidaan toki toteuttaa DKY:ssä resurssien sallimissa rajoissa, vaikkakaan strategiaa suunnitellessa ei ole kysytty DKY:ltä mahdollisuuksia selvityksen toteuttamiseen. Samassa kohdassa on tehty hyvin yksityiskohtainen kirjaus Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevan lain muuttamisesta, mikä antaisi ymmärtää, että lain muuttaminen olisi jo linjattu ja valmisteltavana. Toimenpiteeltä puuttuu kuitenkin vastuutaho, ja jää epäselväksi, miten korruptionvastainen verkosto aikoo asiassa edetä. Vastaava toimenpide on toimenpideohjelman kohdassa 4.3.2.

Edelleen kohdassa 4.1.1. linjataan, että vaalirahoituslakiin lisätään säännös siitä, että kaikissa vaaleissa ehdokkaana oleville henkilöille tulee avata erillinen pankkitili käytettäväksi vaalitulilla. Ehdokkaalle vaaleissa käytettäväksi osoitetut lahjoitukset tulee maksaa kyseiselle vaalitulille. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 14 §:n 5 kohdan mukaan vaalit, kansanäänestys ja puolueet kuuluvat oikeusministeriön toimialaan. Oikeusministeriön asetuksessa oikeusministeriön

työjärjestyksestä (833/2016) vaaleja ja puolueita koskeva lainvalmistelu on osoitettu demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikön tehtäväksi. Korruptionvastaisen yhteistyöryhmän ehdotus on ongelmallinen toimivallan lisäksi myös sisällön osalta: Toissa keväänä työnsä valmiiksi saanut vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tarkistamistarpeita selvittänyt parlamentaarinen työryhmä käsitteli työssään eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämiä ja muita mahdollisia vaali- ja puoluerahoitusta koskevia kehittämisehdotuksia. Työryhmän tuli arvioida myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston vuonna 2011 antamien vaali- ja puoluerahoitusta koskevien suositusten toteuttamismahdollisuuksia ja tarvittaessa tehdä ehdotukset niiden toteuttamiseksi. Työryhmä kävi läpi myös ns. kampanjatiliä koskevan sääntelyn ja totesi mietinnössään (OM, Mietintöjä ja lausuntoja 29/2015), ettei se ehdota lainsäädäntöä muutettavaksi kampanjatilin käyttövelvollisuuden osalta. Työryhmän näkemykselle vastakkainen, perustelematon linjaus korruptionvastaisessa strategiassa ei vaikuta täten tarkoituksenmukaiselta tai toteuttamiskelpoiselta.

Toimintasuunnitelman kohdassa 4.3.1 ehdotetaan, että perustetaan erillinen sähköinen ilmoituskanava, jonka kautta kaikenlaisesta korruptiivisesta toiminnasta voi ilmoittaa nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Lisäksi ehdotetaan perustettavaksi erillinen ulkoiseen ilmoittamiseen perustuva työryhmä suunnittelemaan kyseistä ilmoituskanavaa. Vastuutahoksi on osoitettu oikeusministeriö. Toimintasuunnitelman jatkokehityksessä tulisi näiltä osin kiinnittää huomiota siihen, mikä taho ja millä tavalla näitä ilmoituksia käsittelee: Mihin ilmoitukset ohjattaisiin jatkokäsitteltäväksi ja millaisia jatkotoimenpiteitä ilmoitukset voisivat aiheuttaa? Edelleen ilmoituskanavan kohdalla on tarkasteltava, mikä on korruption määritelmä ja voisiko siten ilmoituskanavassa ilmoittaa pelkästä epäeettisestä toiminnasta ja mikä sen suhde esimerkiksi poliisille tehtävään tutkintailmoitukseen olisi. Tietojenvaihdon osalta on kiinnitettävä huomiota julkisuuslain sekä henkilötietolain säädöksiin. Myös oikeusturvanäkökohtiin on tällaisen ilmoituskanavan kohdalla kiinnitettävä huomiota.

Korruptioriskejä sisältävistä aloista tai alueista huomiota on strategiassa kiinnitetty muun muassa hankintoihin ja kilpailuttamiseen. Hankintalakia koskeva hallituksen esitys HE 108/2016 vp on paraikaa eduskunnan käsiteltävänä. Siihen nähden on jossain määrin huomiota herättävää, että strategialuonnoksessa ehdotetaan lukuisia hankintalainsäädäntöön liittyviä uudistuksia. Kilpailuoikeuden osalta huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että kartellien osalta on vastikään omaksuttu se lähtökohta, että niistä ei säädetä rangaistussäännöstä.

Kohdassa 4.2.1 on seuraamusmaksujen määräämistä koskeva ehdotus. Kilpailulainsäädännölliset perusratkaisut onkin aihetta pitää mielessä myös pohdittaessa virkavastuun laajentamista koskevaa toimenpide-ehdotusta kohdassa 4.3.2.

Kohdassa 3.2.1 yhtenä työ- ja elinkeinoministeriölle osoitettuna toimenpide-ehdotuksena on se, että huolehditaan siitä, että hankintayksiköt saavat tiedon yhteisösakkotuomioista. Oikeusministeriö viittaa tältä osin hankintalain 53 §:ään ja vastaavasti hallituksen esityksestä 108/2016 vp ilmeneviin ehdotuksiin, jotka huomioon ottaen toimenpide-ehdotus on tarpeeton. Lisäksi kohdassa 4.2.1 on esitetty, että perustetaan julkisia hankintoja valvova elin, jolla on valtuudet esittää

seuraamusmaksujen määräämistä markkinaoikeudelle. Näiltäkin osin oikeusministeriö viittaa uuden hankintalain 15 lukuun, jossa säädetään hankintojen valvonnasta.

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

Strategialuonnoksen kohdassa 5.1.1 on lahjusrikosten kriminalisoinnin tehostamista koskevia toimenpide-ehdotuksia.

Kohdan ensimmäisenä toimenpiteenä on se, että rikoslain 16 lukuun lisättäisiin vaikutusvallan kauppaamisrikos. Tältä osin voidaan todeta, että oikeusministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi, johon sisältyy ehdotus vaikutusvallan kauppaamisrikoksen kriminalisoinnista. Ehdotuksen eteneminen on nyt poliittisessa harkinnassa.

Kohdan toisena toimenpiteenä on yhteisösakon rahamäärän korottaminen. Eduskunnan käsiteltävänä on muun muassa rikoslain 9 luvun muuttamista koskeva hallituksen esitys HE 1/2016 vp, jossa yhteisösakon vähimmäismäärä ehdotetaan nostettavaksi nykyisestä 850 eurosta 2 500 euroon ja enimmäismäärä nykyisestä 850 000 eurosta 2 500 000 euroon. Maininta korottamisesta on siten tarpeeton.

Lisäksi kohdassa on kolmas toimenpide-ehdotus, jonka mukaan ehdotetaan selvitetävän, tulisiko rikoslain 30 luvun elinkeinotoiminnan lahjusrikoksia koskevaa sääntelyä muuttaa siten, että viranomaistoimintaan ja elinkeinotoimintaan liittyvät lahjusrikokset olisivat nykyistä lähempänä toisiaan.

Strategialuonnoksen sivulla 26 kiinnitetään huomiota siihen, että lahjusrikosten yhdeksi haasteeksi on koettu niihin liittyvä korkea näyttökynnys. Tämä koskisi näytön saamista siitä, että etuus on vastaanotettu ja siitä, että etuus on vaikuttanut henkilön toimintaan. Elinkeinoiminnan lahjusrikosten osalta näyttökynnys näyttäisi luonnoksen mukaan lisäksi olevan korkeampi kuin viranomaistoiminnan lahjusrikoksissa. Näiltä osin voidaan todeta, että mainitut todisteluteemat eivät vaikuta mitenkään ylitsepääsemättömiltä todistelun kohteilta, eikä sellaista luonnoksessa ilmeisesti väitetäkään. Kaikissa rikoksissa peruslähtökohtana on täyden näytön vaatimus. Rikoslainsäädännön muuttaminen todistelun helpottamiseksi ei yleensä ole perusteltua.

Elinkeinoiminnan lahjusrikosten osalta huomiota kiinnitetään strategialuonnoksen sivulla 26 siihen, että jos elinkeinonharjoittaja on selvillä työntekijälle annetusta lahjuksesta, kyseessä ei ole näissä säännöksissä tarkoitettu rikos. Edelleen todetaan, että vastuuta julkisista palveluista on siirretty yhä enemmän valtion ja kunnan viranomaisilta ja liikelaitoksilta niiden omistamille osakeyhtiöille. Toisaalta monet julkisia hankintoja kilpailuttavat yksiköt toimivat yhtiömuodossa. Kun julkisen vallan käyttöä siirretään entistä enemmän joko julkisen tahon omistamien yritysten

hoidettaviksi taikka kilpailutusten kautta kokonaan yksityisten tahojen hoidettavaksi, voisi sivulla 27 todetun mukaan olla perusteltua pohtia, tulisiko viranomaistoimintaan ja elinkeinotoimintaan liittyvien lahjusrikossäännösten olla nykyistä lähempänä toisiaan.

Oikeusministeriö toteaa ensinnäkin, että rikoslain 40 luvun 11 §:n 5 kohdan mukaista julkista valtaa käyttäviin sovelletaan luvun 12 §:n 1 momentin mukaan luvun virkamiestä koskevia säännöksiä. Vastaavasti on säädetty aktiivisen lahjonnan osalta rikoslain 16 luvun 20 §:n 3 momentissa.

Mitään välttämätöntä tarvetta ei ole sille, että kaikissa muissa tehtävissä, joita on hoitanut virkamies tai julkisyhteisön työntekijä, mutta joita tulevaisuudessa hoitaa vailla tällaista asemaa oleva henkilö, olisi virkamiesten lahjusrikoksia tai laajemmin virkarikoksia koskeva vastuu. Viime vuosinakin on myös säädetty lukuisia säännöksiä, joilla rikosoikeudellinen virkavastuu on liitetty tiettyyn henkilöryhmään heidän hoitaessaan asianomaisessa laissa tarkoitettuja tehtäviä.

Lahjuksen antamisena elinkeinotoiminnassa rangaistavaa on rikoslain 30 luvun 7 §:n mukaan oikeudettoman edun antaminen niin elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevalle, elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön johtohenkilölle kuin elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittavallekin, kun oikeudeton etu annetaan tarkoituksin, että saaja suosisi tehtävässään lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta tai tarkoituksin palkita sellaisesta suosimisesta. Tunnusmerkistö on joiltakin osin jopa laajempi kuin virkamiehiä koskeva lahjusrikossäännös. ”Suosimista” koskeva tunnusmerkki voi olla varsin hyvin soveltuva moniin strategialuonnoksessa puheena oleviin tilanteisiin. Lahjuksen antaminen työnantajalle, joka ei ainoastaan olisi elinkeinonharjoittajan johtoa vaan myös samastettaisiin elinkeinonharjoittajaan, saattaa tulla arvioitavaksi eräiden muiden rangaistussäännösten kautta.

Rikoslain 30 luvun lahjontaa elinkeinotoiminnassa koskevia säännöksiä on jonkin aikaa sitten eli vuonna 2011 muutettu. Tällöin niiden soveltamisalaa laajennettiin ja lukuun lisättiin uudet aktiivista ja passiivista lahjontaa koskevat törkeät tekemuodot. Tämän seurauksena elinkeinoelämän lahjusrikosten ja virkamiesten lahjusrikosten ankaroittamisperusteet ja rangaistusasteikot vastaavat toisiaan. Elinkeinoelämän lahjusrikosten mahdollisia muutostarpeita on näin arvioitu muun muassa tässä yhteydessä.

Rikoslainsäädännön muuttamistarvetta tulee arvioida rikosoikeudellisten kriminalisointiperiaatteiden pohjalta. Strategialuonnoksessa on kiinnitetty huomiota korruptioriskeihin erityisesti tietyillä aloilla ja kiinnitetty huomiota niitä koskevan aineellisen sääntelyn kehittämistarpeisiin. Tämän tyyppiset sääntelymuutokset ovatkin ensisijaisia verrattuna rikosoikeudellisen sääntelyn muuttamiseen. Rikosoikeudellisen sääntelyn muuttamisen tarvetta on oikeusministeriön näkemyksen mukaan syytä arvioida vasta sen jälkeen, kun tällaiset muutokset on toteutettu ja niiden merkitys on asianmukaisesti arvioitu.

Kaiken kaikkiaan oikeusministeriö katsoo, että ei ole tarvetta ryhtyä esitetyin tavoin selvittämään sitä, tulisiko viranomaistoimintaa koskevia ja elinkeinotoimintaa koskevia lahjusrikossäännöksiä muuttaa siten, että ne olisivat nykyistä lähempänä toisiaan.

Luonnoksen sivulla 27 käsitellään menettämisseuraamuksia ja viitataan asiaa koskevaan lainsäädäntöuudistukseen. Tällöin todetaan, että lainsäädäntöä tarkistanut työryhmä ei kuitenkaan ottanut kantaa siihen, olisiko syytä muuttaa rikoslakia menettämisseuraamuksen osalta siten, että menettämisseuraamus voidaan kohdistaa myös lahjuksen antajan tavoittelemaan hyötyyn, kuten lahjuksilla mahdollistetun tilauksen kautta saavutettavaan voittoon. Oikeusministeriö toteaa, että menettämisseuraamus on turvaamistoimenpide, jolla pyritään rikoksen tuottaman hyödyn, rikoksentekovälineiden ym. menettämiseen. Pelkästään tavoitellun hyödyn ”menettäminen” merkitsisi konfiskaation luonteen muuttamista selvästi rangaistustyyppiseksi seuraamukseksi. Oikeusministeriö toteaa, että tällainen sääntelymalli olisi selvästi rangaistuksia ja menettämisseuramusta koskevien peruslähtökohtien vastainen.

Onko teillä kommentteja toimitasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin?

f) Korruptiotutkimuksen edistäminen

Tässä kohdassa esitetään toimenpiteenä, että selvitetään mahdollisuuksia lisätä puolue- ja vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä esim. vaatimalla, että puolueiden kunnallis- ja perusjärjestöt julkaisevat tilinpäätöksiään ja ilmoittavat saamastaan vaalirahoituksesta Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Vastuutahoiksi on mainittu oikeusministeriö, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja tutkimuslaitokset. Tässä kohdassa on epäselvää, mihin toimenpiteellä pyritään ja kuka on vastuussa sen toteuttamisesta. Kenelläkään toimijoista ei ole nykytilanteen nojalla edellytyksiä vaatia, että puolueiden kunnallis- ja perusjärjestöt julkaisevat tilinpäätöksiään ja ilmoittavat saamastaan vaalirahoituksesta Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Mikäli tällaista valvontatehtävää Valtiontalouden tarkastusvirastolle suunniteltaisiin, se edellyttäisi lakimuutoksia ja merkittäviä lisäresursseja. Oikeusministeriön kannalta on positiivista ja toivottavaa, jos korruption vastainen yhteistyöverkosto tai tutkimuslaitokset tuottavat selvityksiä ja materiaalia oikeusministeriön vastuulla olevan lainsäädännön alalta. Oikeusministeriö voi avustaa selvitysten laatimisessa mahdollisuuksien mukaan.

Puuttuuko toimenpidesuunnitelmasta mielestänne toimenpiteitä?

-

Mainitaanko toimenpidesuunnitelmassa oikeita vastuutahoja ja onko jotain vastuutahoja unohdettu?

-

6. Korruption vastaiseen työhön osallistuvat viranomaiset ja toimijat

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

Strategialuonnoksessa esitetään perustettavaksi erinäisiä toimintoja ja yksiköjä ja nimeämään yhteyshenkilöitä. Tällaisten tarpeellisuutta voidaan arvioida kullakin hallinnonalalla. Joka

tapauksessa huomiota tulee kiinnittää myös siihen, millainen hallinnollinen taakka kokonaisuudesta muodostuisi ja onko se osoitettu kustannus- ja hyötynäkökulmasta perustelluksi.

Varsin monessa yhteydessä strategialuonnoksessa tuodaan esiin sitä, että yksittäiset viranomaiset saattavat tehtäviensä hoitamisen yhteydessä saada korruption viittaavia tietoja ja katsotaan, että asianomaisen viranomaisten tulisi tällöin voida tehdä asiaa koskeva ilmoitus esimerkiksi esitutkintaviranomaiselle. Jossakin tapauksessa tämä saattaa olla perusteltua. Asian arviointia vaikeuttaa jälleen korruptiokäsitteen laajuus ja epämääräisyys. On eri asia kohdistaa toimia (kuten tietojenvaihto) rikoksesta epäiltyyn kuin henkilöön, jonka menettelyä joku tai jokin taho pitää epäeettisenä. Tämänäyttävissä yhteyksissä olisi joka tapauksessa paikallaan tuoda esiin myös tietoja siitä, miksi nykyinen sääntely on säädetty sellaisiksi kuin se on. Lisäksi tietojenvaihdon osalta on kiinnitettävä huomiota julkisuuslain sekä henkilötietolain säädöksiin.

Ylipäättään strategialuonnoksessa korostuu varsin vahvasti viranomaisten torjuntatoiminnan tehostamista koskeva näkökulma. Jokseenkin huomiotta strategialuonnoksessa jää se näkökulma, liittyykö tällaisiin tehostamistoimiin oikeusturvaa koskevia kysymyksiä. Strategiaa tulisi selvästi kehittää myös oikeusturvanäkökohdat huomioon ottavaan suuntaan.

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

-

7. Muut huomiot

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

Strategialuonnoksessa hyödynnetään esimerkkeinä todellisia tapauksia, joita on abstrahoitu suoran tunnistettavuuden välttämiseksi. Tapauskuvauksissa on paikoin jossain määrin vihjailevaa tyyliä (kuten sivun 12 3. kappaleessa: ”... tuli ilmi piirteitä, jotka viittasivat ... virkamiehen välinpitämättömyyteen...”). Vastaavasti ilmiöiden kuvauksissa käytetään ilmauksia, joiden mukaan ”on kertynyt havaintoja” jostakin seikasta ilman, että asiasta esitetään lähempiä määrällisiä tietoja tai selvitetään niiden merkitystä. Luonnoksen jatkotyöstämisessä voidaan harkita, olisiko parempi käyttää vielä pelkistetympiä ja ilmaisutavaltaan neutraalimpia esimerkkejä. Tapausten hyödyntäminen tekstin elävöittäjinä ja konkretisoijana on sinänsä paikallaan.

Eräät tapaukset saattavat kuitenkin tapausten harvinaisuuden vuoksi olla tunnistettavissa tai ainakin antaa viitteitä todellisiin tapauksiin. Oikeusministeriö korostaa sitä, ettei valtioneuvosto voi ottaa kantaa yksittäisten oikeustapausten, mukaan lukien niiden näytön tai syyllisyyskysymysten arviointiin.

Manninen Sami
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini
Oikeusministeriö