

Asia: OM 5/69/2015

Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi

Lausunnonantajan saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saateen lausunnollenne

Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta saada lausua korruption vastaisesta strategialuonnoksesta.

Valtiovarainministeriöstä kaksi henkilöä on osallistunut korruption vastaisen yhteistyöverkoston työskentelyyn ja ministeriö on ollut tätä kautta mukana strategian valmisteluprosessissa. Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena korruption vastaisen strategian laatimista. Nyt valmisteltu luonnos ensimmäiseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi on laaja ja sisältää myös toimenpide-ehdotukset strategian toteuttamista varten. Valtiovarainministeriö pitää erityisen hyvänä strategialuonnoksen kokonaisvaltaisuutta ja tarkkuutta kuvattaessa korruptiota ilmiönä ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Valtiovarainministeriö pitää luonnosta myös hyvänä pohjana jatkotyölle korruptiota ehkäistäessä ja kannattaa erityisesti korruptiotietoisuuden lisäämistä koskevia tavoitteita.

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?

-

2. Korruption vastainen työ

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

Strategian tavoite korruption kitkemisestä on tuettava, mutta mukana olevaa toimintasuunnitelmaa voidaan pitää vasta alustavana. Vastuuviranomaisten on otettava kantaa sekä ehdotettujen toimenpiteiden realistisuuteen että resurssitarpeisiin. Oikeusministeriöön mahdollisesti perustettavaa korruption torjunnan ja ehkäisyn toimintoa valmisteltaessa tulisi ottaa huomioon myös EU:n tasolla käynnissä olevat prosessit. Näitä ovat erityisesti Euroopan syyttäjävirston (EPPO) perustaminen ja painotus EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen korruptiolta ja petoksilta. Kansallisesti on huolehdittava selkeästä työnjaosta eri toimijoiden välillä. Korruption vastainen strategia on nähtävä osana valtioneuvoston strategioiden kokonaisuutta ja sen toimenpiteiden on nivouduttava olemassa oleviin prosesseihin päällekkäisyyksiä välttämällä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että voimassa olevat hallinnon yleislait ja kuntalaki antavat keinoja korruption torjuntaan. Julkisuusperiaate, esteellisyysäännökset, vaalikelpoisuusrajoitukset, sidonnaisuusilmoitukset ja kunnan toiminnasta, valmistelusta ja päätöksistä tiedottaminen yleisessä tietoverkossa sekä kuntalain mukainen laaja muutoksenhakuoikeus toteuttavat hallinnon avoimuutta ja kansalaisten mahdollisuutta valvoa kunnan viranomaisten toimintaa, ja siten ehkäisevät korruptiota.

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)

-

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

-

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

Korruptiotietoisuus (kohta 2.2)

Luonnokseen (luku 5) sisältyvistä toimenpide-ehdotuksista valtio- ja kuntasektoria koskevat erityisesti korruptiotietoisuus julkisella sektorilla. Kohdassa 2.2.1 ehdotetaan, että valtion ja kuntien viranomaiset sekä paikallis- ja aluetason toimijat, kuten julkisomisteiset yhtiöt laativat sisäiset ohjeet korruption torjumiseksi ja ennalta estämiseksi. Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan eri toimijoille suunnattuja koulutuksia varsin yksityiskohtaisella tasolla. Luonnoksen mukaan oikeusministeriö laatii ohjeistuksen korruption torjumiseksi. Ehdotus on kannatettava tietoisuuden lisäämiseksi. Valtiovarainministeriö toteaa oikeaksi luonnoksessa esitetyn lähtökohdan, että kukin viranomainen ja toimija vastaavat omista ohjeistuksistaan, eikä esimerkiksi ole tarkoitus antaa kuntia sitovia normeja. Ottaen huomioon kuntien resurssit on kannatettavaa, että oikeusministeriö laatii ohjeistuksen, ja on olemassa verkkosivut, joita paikallistason toimijat voivat hyödyntää omissa ohjeistuksissaan.

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? c) läpinäkyvyyden lisääminen

Virkamies- ja viranhaltijalainsäädäntöön liittyvät ehdotukset (kohta 3.1)

Strategian toimintasuunnitelmassa on listattu korruption torjuntaan ja ennalta estämiseen liittyviä tavoitteita sekä toimenpiteitä tavoitteen saavuttamiseksi. Yhtenä tavoitteena on esitetty läpinäkyvyyden lisääminen virkanimityksissä ja rekrytoinneissa. Tavoitteen mukaan rajoitetaan ja estetään ennalta tilanteita, joissa valtion virkamiehen siirtyessä pois valtionhallinnosta salassa pidettävää tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaa tietoa ja siihen liittyvää tietämystä käytettäisiin uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi.

Tämän tavoitteen osalta valtiovarainministeriö toteaa, että parhaillaan eduskuntakäsittelyssä on laki valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 90/2016 vp), jonka mukaan virkamieslakiin lisättäisiin uusi 44 a § sopimuksesta palvelussuhteen ehdoista.

Pykälän mukaan:

Viranomainen voi tehdä nimitettäväksi esitettävän henkilön kanssa ennen virkaan tai virkasuhteeseen nimitystä tai virkamiehen kanssa virkasuhteen aikana ennen uuteen tehtävään siirtymistä kirjallisen sopimuksen, jolla ehdollisesti rajoitetaan määrääjäksi virkamiehen oikeutta siirtyä toisen työnantajan palvelukseen taikka aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan (karenssisopimus).

Karensisopimuksen tekeminen edellyttää, että henkilöllä on virassaan, tehtävässään tai asemassaan pääsy sellaiseen salassa pidettävään tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voidaan olennaisella tavalla käyttää uudessa palvelussuhteessa tai toiminnassa omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Karensisopimus on edellä mainituissa tilanteissa nimittämisen tai uuteen tehtävään siirtymisen edellytys.

Rajoitusajaksi voidaan sopia enintään 12 kuukautta palvelussuhteen päättymisestä. Rajoitusajalta maksetaan palkkaa vastaava korvaus. Sopimukseen voidaan ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä saa olla rajoitusajalta maksettava korvaus kaksinkertaisena.

Virkamiehen on ilmoitettava viranomaiselle 1 momentissa tarkoitettua siirtymisestä virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen rajoitusaikaa vastaavana määräaikana. Sopimusehto rajoitusajasta tulee voimaan, jos viranomaisen arvioi, että virkamiehen siirtymisessä on kysymys 2 momentissa tarkoitettua tilanteesta. Karensisopimus ei kuitenkaan sido virkamiestä, jos virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä.

Lausuntokierroksella olevassa sote- ja maakuntauudistusta koskevassa kokonaisuudessa (hallituksen esitysluonnos eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi) ehdotetaan vastaavasta mahdollisuudesta säädettäväksi myös kunnallisesta viranhaltijasta annettuun lakiin, jonka nimike ehdotetaan muutettavaksi laiksi kunnan ja maakunnan viranhaltijasta.

Luonnoksen kohdassa 4.3.2. ehdotetaan selvitettäväksi virkavastuun laajentamista kuntien ja valtion yhtiöiden toimintaan. Valtiovarainministeriö toteaa virkavastuun ulottamisen yhtiöihin olevan käsitteellisesti ja rikoslain systematiikassa ongelmallinen ja se edellyttää vielä erillispohdintaa ennen linjausten tekemistä. Perussäännös virkavastuun ulottumisesta on rikoslain 40 luvun 11 §:ssä. Kuntalain 85 §:ssä on informatiivinen säännös, jonka mukaan luottamushenkilö toimii virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain (39/1889) virkarikoksia koskevia säännöksiä. Virkavastuu liittyy julkisen vallan käyttämiseen, joka on lähtökohtaisesti perustuslain 124 §:n mukaisesti viranomaistoimintaa. Epäselväksi jää, mikä on ehdotuksen tavoite tältä osin. Julkisten varojen käyttöön liittyvän päätöksenteon vastuista on tarkoituksenmukaista tehdä erillinen selvitys.

Julkisiin hankintoihin liittyvät ehdotukset (kohta 3.2)

Luonnoksessa ehdotetaan selvitettäväksi mahdollisuuksia muuttaa hankintalakia niin, että muidenkin kuin viranomaishankintayksiköiden hankintaan liittyvät asiakirjat tulevat julkisiksi julkisuuslain 6 ja 7 §:n mukaisesti, ammatti- ja liikesalaisuuksia lukuun ottamatta. Valtiovarainministeriö toteaa, että selvityksessä tulee ottaa huomioon julkisella rahoituksella toimivien sekä markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden erilainen asema. Läpinäkyvyys on perusteltua silloin, kun toiminta perustuu julkisten varojen käyttöön. Lausuntokierroksella olevassa sote- ja maakuntauudistusta koskevassa kokonaisuudessa (laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi) ehdotetaan julkisuuslain soveltamista laajan valinnanvapauden piirissä olevaan

palveluja tuottavaan sosiaali- ja terveydenhuollon yksikön ylläpitäjään. Strategialuonnoksessa ehdotetaan, että selvitetään mahdollisuuksia edellyttää sidonnaisuusilmoituksia hankintojen valmisteluun osallistuvilta henkilöiltä. Tältä osin ministeriö toteaa, että kuntalain 84 §:ssä säädetään sidonnaisuusilmoituksista. Velvollisuus koskee kunnanhallituksen ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) tarkoitettuja tehtäviä hoitavan toimielimen jäseniä, valtuuston ja lautakunnan puheenjohtajaa ja varapuheenjohtajia, kunnanjohtajaa, pormestaria ja apulaispormestaria sekä kunnanhallituksen ja lautakunnan esittelijää. Velvoitteen ulottaminen ehdotetulla tavalla on ongelmallista velvoitteen kohteen erittäin laajan piirin takia ja asiassa on otettava huomioon yksityisyyden suojaan liittyvät seikat.

Läpinäkyvyyden edistäminen yritystoiminnassa (kohta 3.3.1)

Korruption vastaisen strategian toimintasuunnitelman mukaan selvitetään edellytykset julkiselle palvelulle, josta kansalaiset, yritykset ja viranomaiset voivat luotettavasti ja kustannustehokkaasti tarkistaa, että yritykset täyttävät työnantajina ja sopimusosapuolina lakisääteiset velvoitteensa. Tavoitteen saavuttamisen vastuutahoiksi on merkitty valtiovarainministeriö ja Verohallinto.

Valtiovarainministeriö toteaa, että yritys- ja yhteisötietojärjestelmän internet-sivuilta (www.ytj.fi) voi maksutta tarkistaa, kuuluuko yritys ennakkoperintärekisteriin, tai onko yrityksellä verovelkaa. Tältä osin tiedot ovat siten jo tällä hetkellä julkisesti maksutta saatavissa. Sen sijaan eläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuuttamiseen liittyvät tiedot eivät ole julkisesti saatavilla salassapitoa koskevasta lainsäädännöstä johtuen. Edellä mainitussa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmassa on myös yhtenä kohtana (1.1) velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen sekä mahdollisia harmaan talouden toimijoita koskevan tiedon yleisöjulkisuuden, saatavuuden ja maksuttomuuden lisääminen. Toimenpideohjelmassa tämän kohdan vastuutahoksi on merkitty sosiaali- ja terveysministeriö.

Verohallinnon rekistereistä saatavat tiedot ennakkoperintärekisteriin kuulumisesta ja verovelosta ovat siis jo nyt yleisöjulkisuuden piirissä ja internetistä maksutta nähtävissä toisin kuin työnantajan sosiaalivakuuttamista koskevat tiedot. Valtiovarainministeriö katsoo, että korruption vastaiseen strategiaan liittyvässä toimintasuunnitelmassa sosiaalivakuuttamisen julkisuuden mahdollistaminen on kohdassa 3.3.1. asetetun tavoitteen saavuttamisen kannalta keskeinen toimenpide. Koska lakisääteisten velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen julkisuuden laajentaminen koskee sosiaalivakuuttamista koskevia tietoja, kohdan 3.3.1 vastuutahoksi tulisi kirjata valtiovarainministeriön ja Verohallinnon sijasta sosiaali- ja terveysministeriö.

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

Ilmoituskanava (kohta 4.3.1)

Luonnoksessa ehdotetaan, että perustetaan erillinen sähköinen ilmoituskanava, jonka kautta kaikenlaisesta korruptiivisesta toiminnasta voi ilmoittaa nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Edelleen ehdotetaan perustettavaksi erillinen ulkoiseen ilmoittamiseen keskittyvä työryhmä suunnittelemaan kyseistä ilmoituskanavaa. Tästä osin valtiovarainministeriö toteaa, että ilmoituskanavaa on käsitelty oikeusministeriön korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua selvittäneen työryhmän mietinnössä (OM 10/69/2014). Valtiovarainministeriö on jo aikaisemmin lausunut kyseisestä mietinnöstä ja pitänyt siinä esitettyjä toimenpide-ehdotuksia ilmoittamisen ja ilmoittajien suojeluun liittyvien ongelmakohtien ratkaisemiseksi kannatettavina todeten kuitenkin, että ilmoituskanavan kustannushyöty, tarkoituksenmukaisuus ja prosessi sekä vastuut tulee selvittää huolella (VM/1247/00.00.05.2016).

Valtiovarainministeriö kannattaa strategialuonnoksen mukaisen selvityksen tekemistä kanavan perustamisesta, kanavan perustamiseen liittyvistä prosesseista ja toimivaltuuksista. Esimerkiksi kunnilla tulee olla toimivalta ja ensisijainen velvollisuus itse käsitellä toimintaansa kohdistuvia korruptioepäilyjä. Yhteinen ilmoituskanava on kuitenkin perusteltu ottaen huomioon kuntien resurssit. Mikäli selvityksen jälkeen toteutettaisiin ilmoituskanava, sen avulla ilmeisesti kohdennettaisiin epäilyn selvittämistä myös edelleen toimivaltaiselle viranomaiselle kuten kuntiin, jolloin ilmoituksen käsittely olisi kunnan hallintotoimintaa, jota säädellään muun muassa kunta-, hallinto-, julkisuus- ja henkilötietolainsäädännössä. Selvityksessä tulisi käsitellä myös tätä suhdetta.

Virkamiesten ja viranomaisten oikeus ilmoittaa korruptioepäilyistä (kohta 4.3.2)

Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 §:ää muutetaan siten, että Verohallinto voi salassapitosäännösten estämättä omaaloitteisesti ilmoittaa esitutkintaviranomaiselle myös korruptioon liittyvistä havainnoista.

Valtioneuvosto teki 28.4.2016 periaatepäätöksen kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi vuosille 2016–2020. Strategisten tavoitteiden toteuttamiseksi on laadittu toimenpideohjelma, josta ilmenevät konkreettiset toimenpiteet ja niiden ta-voitteet, vastuutahot, aikataulu sekä keinot toimenpiteiden vaikutusten arvioimiseksi. Toimenpideohjelma hyväksyttiin talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 7.6.2016. Toimenpideohjelman yhtenä kärkihankkeena on viranomaisten välisen tietojenvaihdon edelleen kehittäminen. Korruptiohavaintojen ilmoittaminen on mainittu yhtenä esimerkkinä viranomaisen tehtävistä, joissa harmaan talouden torjuntaan liittyviä toimivaltuuksia ja tietojen vaihtoa koskevia muutostarpeita tulisi selvittää.

Valtiovarainministeriö toteaa, että korruption vastaisen strategian luonnoksessa mainittu Verohallinnon mahdollisuus oma-aloitteisesti ilmoittaa korruptiohavainnoista

esitutkintaviranomaisille olisi keino edistää hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksymän harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman tavoitetta viranomaisten välisen tietojenvaihdon kehittämisestä.

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

-

**Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin?
f) Korruptiotutkimuksen edistäminen**

-

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)?

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota strategian sivulla 49 olevaan tekstiin. Sen mukaan valtiovarainministeriö hallinnoi myös valtioneuvoston perehdyttämishjelmaa, ns. Valtioneuvostopassia, jonka puitteissa virkamiehiä muun muassa perehdytetään hyvän hallinnon periaatteisiin ja virkamiesetiikkaan. Tämä tulisi korjata niin, että valtiovarainministeriö on vastannut Valtioneuvostopassin luomisesta ja hallinnoinnista vuoteen 2015 saakka, jolloin hallinnointi siirtyi valtioneuvoston kansliaan.

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?

Strategian taloudelliset vaikutukset

Strategian toimintasuunnitelma (luku 5) sisältää osittain toimenpiteitä, joiden osalta on todettu toimenpiteen edellyttävän lisärahoitusta, mutta taloudelliset vaikutukset ovat selvittämättä. Strategian luvussa 6 on todettu, että toimenpiteet toteutetaan mahdollisuuksien mukaan

virkatyönä, mutta strategian toteuttaminen vaatii myös lisäresursseja. Valtiovarainministeriö toteaa, että jatkotyössä tulisi selvittää toimenpiteiden euromääräiset vaikutukset valtion talouteen ja niiden kohdistuminen eri hallinnonaloille. Toimenpiteet on toteutettava valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen puitteissa tarvittaessa toimenpiteitä tai niiden sisältöä karsien

Gau Anna
Valtiovarainministeriö