

Asia: OM 5/69/2015

## **Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi**

### **Lausunnonantajan saate**

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

Suomen Asianajajaliitto ("Asianajajaliitto") kannattaa yhteiskunnassamme kaikkia asianmukaisia toimia korruptiota vastaan. Asianajajaliitto pitää luonnosta korruption vastaiseksi strategiaksi 2016–2020 tärkeänä hankkeena korruption torjunnassa.

Tässä lausunnossa on otettu yleisesti kantaa luonnoksessa esitettyihin toimenpiteisiin. Luonnoksen kohdassa 4. "Keskeisimmät kehitys- ja toimenpidetarpeet", on viitattu korruptiotutkimuksiin ja korruptiota koskeviin raportteihin yleisesti. Luonnokseen kerätyt kohdan 4. toimenpidetarpeet ovat oikeita ja myös melko laajoja. Strategian toteutusvaiheessa varmaankin harkittavaksi tuleekin se, mihin kehitys- ja toimenpidetarpeisiin lopulta suunnataan enemmän voimavaroja.

## **1. Korruption esiintyminen**

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

Suomessa tuomioistuimet antavat vuosittain vain harvoja tuomioita, jotka rikosnimikkeiltään ovat suoranaisesti lahjontarikoksia (luonnos s. 25). Korruptio käsitteenä kattaa toki muitakin rikosnimikkeitä tai muunkin menettelyn, joka ei täytä välttämättä minkään rikoksen tunnusmerkistöä. Kun mukaan otetaan erilaiset virkarikokset ja luottamusaseman väärinkäyttö - tyyppiset rikokset, on korruptiotapauksia jo huomattavasti enemmän (luonnos s. 25).

Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ratkaisuihin on nähtävissä vielä suurempia tapausmääriä, kun luokittelukriteerinä pidetään laajasti korruptiivista toimintaa, kuten erilaisia hyvä veli -kerhoja ja sidonnaisuuksiin liittyviä ristiriitoja. Ilmitulleet tapaukset ovat kuitenkin harvoin johtaneet toimenpiteisiin oikeusasiamiehen kansliassa.

Edellä mainitut tapaukset kuvastavatkin sitä, että Suomessa tulee vuosittain ilmi vain joitakin vakavampia korruptiotapauksia. Suurin osa ilmi tulleista tapauksista saattaakin olla pienempiä ja yksittäistä asiaa koskevia. Ongelmana onkin yleensä juuri se, että laajemmat ja järjestelmälliset korruptiotapaukset eivät tule ilmi ja toisaalta se, että tapauksia ei välttämättä ole kovin helppo tutkia.

On vaikeaa nimetä mitään yksittäistä sektoria, jossa korruption vastaista työtä tulisi tehostaa, koska korruptiota voi ilmetä millä tahansa sektorilla tai liiketoiminta-alueella, jossa yleensä on taloudellisia intressejä. Tärkeämpää onkin lisätä yleistä korruptiotietoisuutta, jolloin tapaukset voitaisiin tunnistaa tehokkaammin ja toisaalta korruptiotietoisuuden lisääminen voisi osaltaan vähentää korruptiota.

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

Tietoa oli hyvin laajasti ja lähteitä kattavasti.

Mietittäessä konkreettisia ohjeita esimerkiksi sallitusta kestitsemisestä, Suomessa viranomaiset ovat antaneet jonkin verran virkamiehiä koskevaa tarkempaa ohjeistusta siitä, millainen yhteydenpito ja vieraanvaraisuus on sallittua ja millainen on tyypillisesti kiellettyä. Keskuskauppakamari puolestaan on julkaissut joulukuussa 2002 Transparency Internationalin lahjonnanvastaiset periaatteet ja niiden soveltamisohjeet. Soveltamisohjeissa on kuvattu mm. vaatimukset, joihin yhtiön on sitouduttava lahjonnanvastaisessa ohjelmassaan. Keskuskauppakamarin julkaisemat lahjonnanvastaiset periaatteet on tarkoitettu kaikenkokoisten yritysten käyttöön ja niitä voi soveltaa sekä julkishallinnossa että yritysten välisessä liiketoiminnassa.

Toki nämä edellä mainitut periaatteet ja ohjeet ovat eri toimijoiden omia julkaisuja, mutta ne saattavat olla käyttökelpoisia käytännön työssä esimerkiksi, kun yritykset laativat omia korruptionvastaisia ohjelmia.

## **2. Korruption vastainen työ**

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

Nykyiset viranomaisrakenteet toimivat käsittääksemme tehokkaasti.

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

Monissa kansalaisjärjestöissä saatetaan jo tehdäkin korruptionvastaista työtä, jolloin yksittäiset kansalaiset voivat osallistua siihen.

## **3. Strategian visio**

## Miten suhtaudutte strategian visioon (s. 3)

Visio on kunnianhimoinen, mutta tavoitteena oikea ja kannatettava. Kuten jo alussa olemme todenneet, strategian toteutusvaiheessa varmaankin tulee harkittavaksi se, mihin kehitys- ja toimenpidetarpeisiin lopulta suunnataan enemmän voimavaroja, jotta strategia olisi tehokas.

## 4. Strategialuonnoksen painopistealueet

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

Tärkeimpinä kohtina kehitys- ja toimenpidetarpeissa voidaan pitää korruptiotietoisuuden ja läpinäkyvyyden lisäämistä.

Luonnoksessa todettu johtopäätös pitää paikkansa sen osalta, että tarvetta korruptio-osaamisen parantamiseen on, koska korruptiota vastaan on vaikea taistella, ellei tiedä mitä vastaan taistelee. Korruption tunnistamiskykyä tuleekin parantaa niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla. Yhtenä välineenä tässä voisi toimia erilliset korruption torjuntaa koskevat ohjeet eri organisaatioissa ja niihin liittyvä koulutus. Tietoisuuden lisäämisellä voitaisiin saada paljastettua enemmän korruptiotapauksia, mutta toisaalta saada aikaan myös ennalta estävää vaikutusta.

Kannatettavia ovat lisäksi toimet, joilla tuetaan viranomaisten päätöksentekoon liittyvien vaikuttimien läpinäkyvyyttä. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ratkaisuarhivon tilastoista (luonnos s. 11) on nähtävissä, että ylivoimaisesti eniten korruptiiviseen toimintaan liittyviä ratkaisuja on tehty juuri sidonnaisuuksiin liittyvien ongelmien vuoksi ja tämän osalta korruption torjunnassa on kehitettävää.

Sidonnaisuuksiin ja esteellisyyksiin liittyvät kysymykset ovat usein myös oikeudellisesti tulkinnanvaraisia.

## 5. Ehdotetut toimenpiteet

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

Kuten liitteen 1 A. kohdassakin on todettu, Suomella ei ole erillistä korruptionvastaista virastoa. Korruptionvastaiseen työhön osallistuu usea eri viranomainen toimivaltansa puitteissa.

Strategiassa on viitattu moniin tutkimuksiin, joissa on todettu, että tarvittaisiin taho, jolla olisi voimavarat ja henkilöstöresurssit korruption vastaisen työn tukemiseen. Keskittämällä korruptiontorjuntatehtäviä tietyille taholle, voitaisiin mahdollisesti saada lisää tehokkuutta korruptiontorjuntaan ja samalla lisättyä viranomaisten osaamista korruption torjunnassa. Tästä saattaisi olla hyötyä myös korruption torjunnan tietoisuuden lisäämisessä yleisesti. Mahdollisen tehtävien keskittämisen osalta tulisi kuitenkin huomioida lainsäädännölliset seikat esimerkiksi viranomaisten toimivaltasäännösten suhteen sekä tietojen välittämiseen viranomaisten kesken liittyvät näkökohdat.

Käytännössä helpommin toteutettavissa on malli, jossa nykyiset viranomaiset panostavat korruption torjuntaan omalta osaltaan enemmän.

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

Yleisellä korruptiotietoisuuden lisäämisellä voidaan saavuttaa tuloksia korruption torjunnassa.

Suomessa viranomaiset ovat antaneet jonkin verran virkamiehiä koskevaa tarkempaa ohjeistusta siitä, millainen yhteydenpito ja vieraanvaraisuus on sallittua ja millainen on tyyppillisesti kiellettyä (esimerkiksi: Valtiovarainministeriön ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista 23.8.2010 ja Kuntaliiton ohje: Näkökohtia ulkopuolisten tahojen kunnan henkilöstölle ja luottamushenkilöille kustantamista matkoista ja muista taloudellisista etuuksista 27.10.2005).

Sen sijaan elinkeinotoiminnan osalta viranomaiset eivät ole antaneet yhtiöille suunnattua erillistä lahjonnantorjunnan ohjeistusta. Edellä kohdassa 1. mainitun mukaan Keskuskauppakamari on julkaissut lahjonnantorjuntaa koskevat periaatteet ja niiden soveltamisohjeet.

Eryteisesti suuret suomalaiset yhtiöt ovat kymmenen viime vuoden aikana ottaneet käyttöön compliance-ohjelmia, joiden yksi osa-alue on juuri lahjonnantorjunta. Onkin nähtävissä, että yrityksissä korruption torjuntaan suhtaudutaan vakavasti.

Korruptiotietoisuuden lisääntymisen kannalta tärkeää onkin, että julkinen ja yksityinen puoli ovat mukana korruption torjunnassa. Esimerkiksi edellä mainitun kaltaisten ohjelmien avulla tietoisuutta korruption torjunnasta voidaan lisätä.

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

Läpinäkyvyyteen ja avoimuuden lisäämiseen liittyviä toimia ja kehittämishankkeita pidetään hyvinä. Eryteisesti voidaan todeta, että kannatettavia ovat toimet, joilla tuetaan viranomaisten päätöksentekoon liittyvien vaikuttimien läpinäkyvyyttä. Kuten edellä on mainittu, esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian ratkaisuarhivon tilastoista (luonnos s. 11) on nähtävissä, että ylivoimaisesti eniten korruptiiviseen toimintaan liittyviä ratkaisuja on tehty juuri sidonnaisuuksiin liittyvien ongelmien vuoksi.

Kuten Asianajajaliitto on todennut lausunnossaan (5.9.2016 Dnro 31/2016; lausunto HE-luonnoksesta lahjontaa koskevaan rikosoikeudelliseen yleissopimukseen tehdyn varauman peruuttamisen hyväksymisestä), niin rangaistussäännösten sijasta ensisijainen keino olisi kehittää lainsäädäntöä, joka koskee päätöksentekoon vaikuttavan edunvalvontatoiminnan läpinäkyvyyttä.

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

On tärkeää, että korruptiotapausten ilmituloa tehostetaan. Korruptiotapauksia tulisi todennäköisesti enemmän ilmi, jos korruptiotietoisuus lisääntyisi, kuten strategiassakin todetaan.

Viranomaisille voi tehdä nimettömiä ilmiantotoja, joita viranomaiset selvittävät, jos annetut tiedot ovat tarpeeksi yksityiskohtaisia. Näin ollen on jo nyt mahdollista raportoida korruptioepäilyistä nimettömänä.

Asianajajaliitto on todennut lausunnossaan (5.9.2016 Dnro 2016; lausunto korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua koskevasta mietinnöstä), että nykylainsäädäntö kattaa varsin hyvin tilanteet, joissa ilmoittajaan tai hänen lähipiiriinsä kohdistuu ilmoittamisesta johtuvia vastatoimia. Sen sijaan viranomaisten ja soveltuvin osin myös työnantajien ohjeistus ja koulutus olisi hyvien käytänteiden luomiseksi tärkeää.

Monilla suurilla suomalaisilla yhtiöillä on ollut jo vuosia käytössä erillisiä ilmiantokanavia, joihin yhtiön työntekijät ja myös yhteistyökumppanit voivat ilmoittaa epäiltyjä väärinkäytöksiä ja muita korruptioepäilyjä. Näihin yhtiöiden ilmiantokanaviin on pääsääntöisesti mahdollista tehdä ilmoituksia myös nimettömänä. Monissa yrityksissä onkin jo välineet ilmoitusten tekemiseksi. Tämän tyyppisiä ilmiantokanavia voisi hyödyntää mahdollisuuksien mukaan laajemminkin.

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

Asianajajaliitto kannattaa lainsäädännön toimivuuden analysointia ja sitä, että tarvittaessa lainsäädäntöä tulee kehittää.

Edellä on viitattu viimeaikaisiin Asianajajaliiton lausumiin lainsäädäntöhankkeista, joissa uutta lainsäädäntöä ei ole nähty tarpeellisena. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö lainsäädäntöä tulisi kehittää ja analysoida jatkossa kulloisenkin tarpeen mukaan.

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

### **f) Korruptiotutkimuksen edistäminen**

Kuten strategiassakin on todettu, korruptio on piilorikollisuutta ja tästä syystä tutkimuksen tekeminen on haasteellista.

Varmasti tutkimukseen panostamisella voitaisiin saada parempi tilannekuva Suomen korruptiotilanteesta. Mikäli saataisiin luotettavaa tutkimustietoa, voitaisiin korruptionvastaista työtä myös kohdistaa tehokkaammin.

## **Puuttuuko toimenpidesuunnitelmasta mielestänne toimenpiteitä?**

Toimenpidesuunnitelma on hyvin kattava ja toimenpiteitä on kuvattu hyvin laajasti.

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

Suunnitelmassa on mainittu vastuutahot kattavasti.

## 6. Korruption vastaiseen työhön osallistuvat viranomaiset ja toimijat

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

Ei ole.

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

Asianajajat hoitavat korruptioon liittyviä oikeudenkäyntejä ja muita toimeksiantoja.

Asianajajat voivat olla laatimassa esimerkiksi erilaisia compliance-ohjelmia ja lisäksi asianajajat antavat koulutusta korruption torjuntaan liittyvissä kysymyksissä. Compliance-ohjelmien yhtenä painopistealueena on juuri korruption torjunta.

## 7. Muut huomiot

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

Ei ole.

Enne Heidi  
Suomen Asianajajaliitto