

Asia: OM 5/69/2015

Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi

Lausunnonantajan saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saateen lausunnollenne

Transparency International Suomi ry (TI Suomi) kiittää mahdollisuudesta lausua korruptionvastaisesta strategiasta. TI Suomi näkee strategian muodostamisen positiivisena viestinä korruption torjunnan edistämistä suomalaisessa yhteiskunnassa. Korostamme samalla, että strategian toimeenpanoon tulee kiinnittää merkittävää huomioita. Ilman toimeenpanoa strategia on lähinnä poliittinen ele.

TI Suomi katsoo myös, että strategiassa käytettävä korruption käsite ei vastaa korruptiota ilmiönä riittävän laajasti. Yksilöihin ja yksilöiden toimintaan keskittyvä käsite ei tavoita suomalaiselle yhteiskunnalle tyypillisiä korruption muotoja. TI Suomi katsoo, että korruption määrittely yleisen edun vastaisena toimintana hyödyn saavuttamiseksi vastaa paremmin korruption ilmenemismuotoja Suomessa. Määrittely myös mahdollistaa keskustelun rakenteellisesta korruptiosta sekä taloudelliseen toimintaan liittyvästä korruptiivisesta toiminnasta, kuten veronkierrosta.

1. Korruption esiintyminen

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

TI Suomi katsoo, että korruption vastaiseen työhön liittyy olennaisesti avoimuuden edistäminen. Tämä tarkoittaa osaltaan, että julkisuuslain toteutumista edistetään, sekä viranomaistahot toimivat julkisuusperiaatteen mukaisesti. On kestävämpää, että viranomaistahot aktiivisesti toimivat vastoin julkisuusperiaatetta, ja pyrkivät viivästyttämään hetkeä, jolloin alkavat toimia lain mukaisesti.

Strategiassa on tuotu hyvin esiin tutkimukseen perustuvat korruption riskisektorit. TI Suomi katsoo lisäksi riskien liittyvän finanssisektoriin. Finanssisektorin liittyvien riskiä lisää Finanssivalvonnan toiminta, jossa sen rooli valvontaviranomaisena on selkeästi puutteellinen ja toiminnallaan myös merkittävästi haitannut julkisuusperiaatteen toteutumista. TI Suomi korostaa, että on huolehdittava

siitä, että nykyiset valvontaviranomaiset toimivat niille lailla asetettujen valvontatehtävien mukaisesti.

TI Suomi katsoo, että merkittävä korruptioriski liittyy myös kansainväliseen liiketoimintaan. Kansainvälisen liiketoiminnan riskit liittyvät suomalaisten yritysten toimintaan Suomen ulkopuolella, jolloin korruption ei katsota liittyvän suomalaiseen yhteiskuntaan. Suomen lainsäädännön puutteiden takia voidaan osoittaa myös tapauksia, joissa suomalainen yritys on saanut tuomion lahjusrikoksesta Suomen ulkopuolella, mutta ei Suomessa.

Puuttuuko strategialuonnoksen korruptiokatsauksesta olennaista tietoa tai olennaisia lähteitä?

Strategialuonnoksen tieto ja lähteet vastaavat strategiassa käytettyä korruption käsitettä. Ns. katukorruptiota (petty corruption) ei Suomessa esiinny merkittävästi.

Rakenteellista korruptiota käsitellään strategiassa vähän vaikka se on suomalaiselle yhteiskunnalle nimenomaisesti tyypillinen korruption muoto. Näkemystä tukevat myös mm. Vaasan yliopiston sekä Poliisiammattikorkeakoulun tutkimukset. Rakenteellisesta korruptiosta, tai institutionaalisesta korruptiosta, on saatavilla tutkittua tietoa. Yksilöiden toimintaa koskevat korruption muodot saavat usein enemmän huomiota julkisessa keskustelussa ja mediassa sillä ne ovat helpommin ymmärrettäviä. Korruption vastaisessa strategiassa tällaista ongelmaa ei tulisi kuitenkaan tulisi ilmetä.

Rakenteellisen, tai institutionaalisen, korruption muodot koskettavat poliittiseen valtaan kuuluvia asioita ja kytkeytyvät hallinnollisiin prosesseihin sekä demokratian toimintaan. Kyse on instituutioiden toiminnasta, niiden rakenteista ja tavoitteista.

TI Suomi katsoo myös, että lähteenä käytetty Virkamieseettisen toimikunnan näkemys lobbausrekisterin tarpeettomuudesta on vanhentunutta tietoa. TI Suomi huomauttaa tähän liittyen, että useat lobbaustyötä tekevät viestintätoimistot ovat antaneet julkisesti lausuntoja lobbausrekisterin tarpeellisuudesta.

2. Korruption vastainen työ

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

TI Suomi katsoo, että nykyiset valvontaviranomaiset eivät osaltaan toteuta tehtäväänsä sekä monien viranomaisten resurssit ovat riittämättömät. Esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyvän valvonnan resurssit ovat riittämättömät. TI Suomi katsoo, että markkinaoikeuden kautta tapahtuva laillisuuden arviointi on ongelmallista, koska kyse on jälkikäteisestä harkinnasta. Finanssimarkkinoihin liittyvien korruptioriskien osalta TI Suomi katsoo, että Finanssivalvonnan rooli on merkittävä, mutta viranomaisen suorittama valvonta puutteellista.

TI Suomi katsoo myös, että valvontaviranomaisille sekä esimerkiksi Keskusrikospoliisille on taattava riittävät resurssit korruption torjumiseksi. On kuitenkin huomattava, että KRP:n toiminta keskittyy rikoslain kattamien korruption muotoihin.

TI Suomi katsoo myös, että korruption torjunnan kannalta olennaisten viranomaisten tiedonvaihdoissa on selkeitä puutteita.

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

Moniääninen kansalaisyhteiskunta on merkittävässä roolissa avoimen ja eettisen yhteiskunnan luomisessa.

TI Suomi katsoo, että kansalaisjärjestöjen roolia vallankäytön seuraamisessa on vahvistettava resurssoinnilla sekä selkeämmällä kuulemisella lainsäädäntöprosessissa. Lainsäädännön uudistusten osalta on kuultava järjestelmällisemmin niitä kansalaisjärjestöjä, mitkä toimivat kyseisen lakihankkeen teeman parissa.

Läpinäkyvyydestä ei voida puhua jos informaatio ei ole julkisesti kaikkien nähtävissä. Tiedonsaannin edistäminen mahdollistaa myös yksilöiden toiminnan korruption ehkäisemiseksi.

TI Suomi katsoo myös, että yksilöiden rooli korruption paljastajina voi olla merkittävä. Tulevan oikeusministeriön työryhmän, minkä tarkoitus on muodostaa ehdotus ulkoiseksi kanavaksi väärinkäytösepäilyistä ilmoittamista varten, on taattava ilmoitusmahdollisuus perustuen laajaan ymmärryksen väärinkäytöksestä, sisältäen korruption lisäksi muita väärinkäytöksiä.

3. Strategian visio

Miten suhtaudutte strategian visioon (s. 3)

TI Suomi näkee vision kannatettavana. Haluamme kuitenkin tuoda esiin, että vision saavuttamisen kannalta käynnissä on ristiriitaisia kehityssuuntia. TI Suomi katsoo, että esimerkiksi pyrkimykset lainsäädännön muodostamiseen osakeomistusten hallintarekisteröintiä varten lisäävät merkittävästi korruption todennäköisyyttä.

TI Suomi haluaa huomauttaa, että vision ymmärrys avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutumisesta ei vastaa nykytilaa. Vision saavuttamiseksi tulee kiinnittää huomiota julkisuusperiaatteen toteutumiseen. TI Suomi katsoo, että strategiaa voidaan voimakkaammin kytkeä Avoimen hallinnon kumppanuusohjelman tavoitteisiin ja toteuttamiseen.

Korruption paljastamisen kannalta on olennaista myös väärinkäytöksistä ilmoittaville henkilöille tarjottava suoja sekä anonyymi ilmoitusmahdollisuus. TI Suomi katsoo, että tätä varten on muodostettava anonyymiteetin takaava ulkoinen kanava, sekä lailla velvoitettava kirjanpitolain tarkoittamat suuret yritykset mahdollistamaan ilmoittaminen havaituista väärinkäytösepäilyistä.

4. Strategialuonnoksen painopistealueet

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

TI Suomi korostaa avoimuuden ja läpinäkyvyyden merkitystä korruption torjunnassa.

5. Ehdotetut toimenpiteet

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

TI Suomi pitää useita korruption torjuntaa tukevien rakenteiden vahvistamista koskia aloitteita kannatettavina, mutta näemme listan osittain puutteellisena sekä perustuvan huomattavan kapeaan käsitykseen korruptiosta.

TI Suomi myös peräänkuuluttaa toimintasuunnitelman toteuttamista ja poliittista sitoutumista. Muuten kyseessä on lähinnä poliittinen ele.

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

TI Suomi näkee, että perustettavan verkkosivuston ylläpito tulee tapahtua yhdessä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Näin edistetään luottamusta tarjolla olevan tiedon puolueettomuuteen ja tuodaan lisäresursseja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tuottaman tiedon avulla.

TI Suomi korostaa kansalaisyhteiskunnan toimijoiden roolia korruption torjunnassa sekä tietoisuuden lisäämisessä korruptiosta. Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden resursointia tulee selvittää. Esimerkiksi TI Suomi järjestää jo nyt korruption torjuntaan liittyviä koulutuksia yrityksille ja kansalaisjärjestöille sekä järjestää tapahtumia ja toteuttaa tutkimushankkeita.

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? c) läpinäkyvyyden lisääminen

TI Suomi haluaa tuoda esiin, että nykyisen julkisuuslain toteutumisessa merkittäviä ongelmia. Julkisuusperiaatteen mukaisesta avoimuudesta ja läpinäkyvyydestä puhutaan, mutta tutkimusten sekä yhteiskunnallisten toimijoiden kokemusten perusteella voidaan osoittaa, että viranomaiset eivät usein tunne julkisuuslakia, tai eivät noudata sitä, tai tulkitsevat väärin. Julkisuuslain väärintulkinnat kohdistuvat erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohtaa liike- tai

ammattisalaisuudesta. Julkisuuslaki tulee myös ulottaa julkisesti omistettuihin, julkista tehtävää toteuttaviin osakeyhtiömuotoisiin toimijoihin.

Läpinäkyvyyden edistämiseksi tulee myös edistää viranomaisten dokumenttien julkisuutta, budjettien avoimuutta. Myös diaarit ja ostokulutiedot tulee tarjota avoimena datana.

TI Suomi kannattaa kattavan yleisöjulkisuuden takaavan rekisterin perustamista, joka yhteisöjen ja omistusjärjestelyiden todellisten edunsaajien ja omistajien osalta. Näemme myös merkittävä julkisen maakohtaisen raportoinnin monikansallisesti toimiville yrityksille. Kun korruption käsitettä tarkastellaan yleisen edun vastaisena toimintana, yritysten veronkierto kuuluu selkeästi käsitteen piiriin.

TI Suomi kannattaa karensisopimuksia. Haluamme myös nostaa esiin, että karensisopimusten käyttöönotosta on jo olemassa Virkamieseettisen neuvottelukunnan suositus. Suositusta ei ole kuitenkaan noudatettu esimerkiksi ministerien erityisavustajien kohdalla. Pelkkä suositus karensisopimuksista ei näin ollen vaikuta riittävältä toimenpiteeltä.

Sektorikohtaisesti läpinäkyvyyttä voidaan lisätä kaivosalalla implementoimalla EITI -aloitteen (Extractive Industries Transparency Initiative) vaatimukset.

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

Korruptiotapausten paljastumisen kannalta olennaista on väärinkäytösepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojeleminen sekä anonymiteetin takaavan ilmoituskanavan muodostaminen. Oikeusministeriön korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojaa selvittäneen työryhmän raportissa esitetään seuraavan työryhmän asettamista muodostamista, jonka tarkoitus on muodostaa näkemys ulkoisen ilmoituskanavan rakenteesta. TI Suomi korostaa, että kyseinen työryhmä tulee asettaa mahdollisimman pian, ja työryhmälle on asetettava selkeä tavoite ja aikaraja.

TI Suomi katsoo, että kirjanpitolain tarkoittamia suuria yrityksiä voidaan lainsäädännöllä velvoittaa muodostamaan sisäinen ilmoitusmahdollisuus väärinkäytösepäilyistä.

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

TI Suomi näkee vaikutusvallan kauppaamista koskevan lisäyksen olennaisena. Kyseinen lisäys rikoslakiin edesauttaa torjumaan kansainvälisessä liiketoiminnassa tapahtumaa korruptiota sekä rakenteellisen korruption muotoja.

TI Suomi näkee, että yhtiöittämiskehityksen myötä virkavastuu tulee ulottaa julkisesti omistettuihin, julkista tehtävää toteuttaviin osakeyhtiömuotoisiin toimijoihin. Useat nykyisen lainsäädännön mukaiset korruption torjunnan kannalta olennaiset säännökset koskevat edelleen viranomaistoimintaa, tai ovat viranomaistoiminnan osalta tiukemmat kuin elinkeinoelämää koskevissa säännöksissä.

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin?

f) Korruptiotutkimuksen edistäminen

TI Suomi näkee tutkimuksen osalta merkittävänä arviointi- ja kehittämistutkimuksen edistämisen.

Puuttuuko toimenpidesuunnitelmasta mielestänne toimenpiteitä?

Puutteet mainittu aikaisemmissa kohdissa.

Mainitaanko toimenpidesuunnitelmassa oikeita vastuutahoja ja onko jotain vastuutahoja unohdettu?

Kansalaisyhteiskunnan rooli on strategiassa huomattavan pieni.

6. Korruption vastaiseen työhön osallistuvat viranomaiset ja toimijat

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

-

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

TI Suomi on edustettuna oikeusministeriön alaisessa korruptionvastaisessa yhteistyöverkostossa. Teemme korruption ja avoimuuteen liittyvää tutkimusta sekä järjestämme teemoihin liittyviä tapahtumia. Järjestämme yrityksille ja kansalaisjärjestöille suunnattuja korruptionvastaisia koulutuksia.

7. Muut huomiot

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

-

Niinimäki Tommi
Transparency International Suomi ry