|  |
| --- |
| Oikeusministeriölle |
| OM 5/69/2015 | |
|  | |

Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi

Kirjoita tähän

Oikeusministeriö (OM) on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa. EK esittää lausuntonaan seuraavan.

**Lausunnonantajan saate**

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saatteen lausunnollenne

EK:

EK suhtautuu kaikenlaiseen korruptioon ja korruptiivisiin toimintatapoihin yksiselitteisen kielteisesti. Korruptio haittaa markkinoiden toimivuutta ja heikentää laillisesti ja oikein toimivien yritysten menestymismahdollisuuksia.

Korruptiontorjunnassa, kuten muussakin harmaan talouden ja talous-rikollisuuden torjunnassa lähtökohtana ja kantavana periaatteena on oltava markkinoiden toimivuuden ja terveen kilpailun turvaaminen yri-tysten ja kansalaisten oikein toimimisen mahdollisuuksia parantamalla ja helpottamalla, hallinnollista taakkaa keventämällä sekä päällekkäi-sestä raportointi- ja ilmoitusvelvollisuutta määrätietoisesti purkamalla.

EK suhtautuu kielteisesti kehitykseen, jossa eri laeissa asetetaan laajasti erinäisiä torjuntavelvollisuuksia kaikille laillisesti ja oikein toimiville yrityksille ilman minkäänlaista lainsäätäjän suorittamaa etukäteistä riskiperusteisuutta tai riskipunnintaa. Tällainen lähestymistapa sääntelyssä ei palvele tehokasta ja vaikuttavaa korruptiontorjuntaa eikä muutakaan rikollisuuden torjumiseen tähtäävää toimintaa.

EK katsoo, että sääntelyn virtaviivaistaminen ja keventäminen ovat pidemmällä aikavälillä tehokkaimpia tapoja edistää terveitä toimivia markkinoita, joissa korruptiivisilla toimintatavoilla ei ole sijaa.

**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?

EK:

EK katsoo, että korruptio on aihealueena moniulotteinen ja monikerroksinen ilmiö. Tutkimustieto korruptiosta on sirpalemaista ja monenlaisista lähtökohdista kumpuavaa. EK pitää tärkeänä, että Suomessa korruptioon ja korruptiontorjuntaan liittyvät toimenpiteet perustuvat mahdollisimman luotettavaan, monipuoliseen ja riittävän laajaan sekä täsmälliseen tutkimustietoon.

Tällä hetkellä yleisesti ottaen tilannekuva suomalaisesta korruptiosta ja sen tosiasiallisesta tilasta ja levinneisyydestä ei ole riittävän selkeä, jotta sen pohjalta voitaisiin tehdä käytännössä vaikuttavia ja kustannus-hyötysuhteeltaan oikeita toimenpidepolitiikkaehdotuksia.

Suomessa tulisi panostaa nykyistä enemmän luotettavan tutkimustiedon tuottamiseen, joka täyttäisi tieteelliselle tutkimukselle asetettavat kriteerit.

**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?

EK:

EK:n näkemyksen mukaan keskeinen ongelma korruptiontorjuntaan liittyvissä pyrkimyksissä on korruption riittävän täsmällinen määritteleminen. EK katsoo, että korruptiontorjunnan käytännön vaikuttavuuden turvaamiseksi ja mahdollistamiseksi korruptio on määriteltävä niin selkeästi ja ymmärrettävästi, että yksittäinen kansalainen, yrittäjä ja yritys voi selvittää oikeusasemansa nopeasti ja vaivattomasti turvautumatta juridiseen neuvonantajaan. Oikeusvaltiossa on oltava selkeää, millainen toiminta on sallittua, suotavaa ja millainen toiminta puolestaan rikollista ja rangaistavaa.

Lisäksi eri viranomaisten välinen yhteistyö korruption torjunnassa hel-pottuisi merkittävästi, jos viranomaisilla on yhteneväiset käsitykset siitä, mikä on niiden torjuntatoimenpiteitä edellyttävää korruptiota.

EK pitää tärkeänä, että Suomi osallistuu aktiivisesti EU:ssa ja kansainvälisesti korruptiontorjunnan parhaiden käytäntöjen kehittämiseen sekä sen varmistamiseen, että viranomaiskäytännöt muodostuvat sisämarkkinoilla tasapuolisten ja terveiden kilpailumahdollisuuksien toteutumisen kannalta kestäviksi. Tilanne, jossa esimerkiksi Suomessa korruptiota torjuttaisiin hallinnollisesti raskaimmin menettelyin kuin kilpailijamaissa, ei olisi toivottavaa.

EK katsoo lisäksi, että eri viranomaistahojen välisen tiedonjakamisen helpottaminen ja tiedonsaantioikeuksien muuttaminen ylipäänsä ovat laaja asiakokonaisuus, joka on selvitettävä erittäin huolellisesti. Viranomaisten harjoittamassa laajamittaisessa tietojenkäsittelyssä, erityisesti arkaluontoisten henkilötietojen tai liikesalaisuuksien osalta, keskeinen periaate on tarkoitussidonnaisuuden periaate. Viranomaisen A keräämät tiedot voidaan kerätä A:n laissa määriteltyihin tarpeisiin, mutta samojen tietojen käyttäminen viranomaisen B mahdollisesti erilaisista lähtökohdista lähtevään ja eri käyttötarkoitusta palvelevaan toimintaan ei ole lähtökohtaisesti ongelmatonta. Tiedonsaanti- ja tiedonjakamisoikeuksia koskevan lainsäädännön ajantasaistaminen edellyttää laaja-alaista ja huolellista tarkastelua.

EK huomauttaa lisäksi, että korruption vastaisessa strategialuonnoksessa todetaan paikkaansa pitävästi, että viime vuosina erinäiset tietokantojen ja rekistereiden väärinkäytökset ovat huolestuttavasti yleistyneet ja lisääntyneet eri viranomaisissa. Viranomaiset eivät siis aina osaa itse käyttää lain mukaisesti itse ylläpitämiään tietokantoja ja rekistereitä. EK pitää ehdottoman tärkeänä, että tiedonjakamis- ja tiedonsaantioikeuksia koskevissa uudistuksissa huomioidaan huolellisesti implementointivaiheessa olevan EU:n tietosuoja-asetukseen perustuvat laajamittaiset vaatimukset eri osapuolille ja kunnioitetaan tietojenkeruussa tarkoitussidonnaisuuden periaatetta. On muistettava, että viranomaisen toiminnan tulee perustua tiukasti lakiin.

**3. Strategian visio**

 Miten suhtaudutte strategian visioon (s. 3)

EK:

EK katsoo, että terveillä, toimivilla markkinoilla ei korruptiivisilla toimintatavoilla ole tai tule olla sijaa.

**4. Strategialuonnoksen painopistealueet**

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

EK:

EK:n näkemyksen mukaan **korruptioon liittyvän tutkimuksen edistämiseen** kohdistuu akuutein paine lisätä resursseja. Kuten edellä todettiin, tällä hetkellä Suomessa korruption tilannekuva ei ole sillä tavalla luotettava ja riittävä, että sen perusteella voisi perustellusti ryhtyä laajamittaisiin toimenpiteisiin.

EK huomauttaa esimerkiksi, että luonnoksessa korruption vastaiseksi strategiaksi on eritelty joitakin yksittäistapauksia, joissa on mitä ilmeisimmin syyllistytty jonkinlaiseen rikolliseen toimintaan. Pitkälle menevien johtopäätösten vetäminen näistä esille nostetuista yksittäistapauksista ei ole perusteltua. Sen sijaan EK:n näkemyksen mukaan tapaukset kertovat siitä, että huomattavan moniin ongelma-alueisiin suomalaisen "rakenteellisen" tai "piilokorruption" ilmenemismuotoihin olisi ja on mahdollista puuttua jo olemassa olevan rikosoikeuden keinoin ja muun lainsäädännön ja muiden toimenpiteiden avulla. Korruptiotietoisuuden lisäämisellä olisi saavutettavissa hyviä tuloksia sen edistämisessä, että epäeettiset ja kestämättömät toimintatavat tulevat julkisuuteen ja laittomasti toimineet saatetaan oikeudelliseen vastuuseen.

Mahdollisen **asiakirja- ym. julkisuuslainsäädännön muuttamistarpeita** ("avoimuuden, läpinäkyvyyden lisäämistä") tulee mielestämme pohtia huolellisesti erillisessä, laajapohjaisessa lainvalmistelukokoonpanossa. On varmasti yksilöitävissä tilanteita, joissa läpinäkyvyyden lisääminen on perusteltua, mutta kaikkien toimenpide-ehdotusten tulee perustua kattavaan kustannus-hyötypunnintaan ja siitä saatuihin johtopäätöksiin.

Lisäksi **julkisten toimintojen yhtiöittämisen** osalta strategialuonnoksessa esitetyt huolet sen osalta, että julkisuuslain mukaiset selonteot yhtiöiden taloudellisesta toiminnasta ja päätösten perusteista eivät olisi yhtiöittämisen jälkeen avoimesti esillä esim. kuntalaisille ja valtuutetuille, jolloin julkisten varojen käyttöön liittyvä päätöksenteon avoimuusvaatimus ja läpinäkyvyys saattaisivat heikentyä, ovat EK näkemyksen mukaan varsin yksipuolisia eivätkä ne anna tilanteesta oikeaa kokonaiskuvaa. EK katsoo, että julkisten toimintojen yhtiöittäminen kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi saattaa useissa tapauksissa parantaa avoimuutta yhtiöittämistä edeltäneeseen aikaan nähden, sillä osakeyhtiöt ovat kirjanpitovelvollisia ja joutuvat tilintarkastuttamaan kirjanpitonsa ja tilinpäätöksensä. Näistä dokumenteista on helposti laskettavissa ja arvioitavissa jonkin yhtiöitetyn toiminnan kustannus-hyötysuhteita, kun taloudellinen raportointi on yhtäläisesti läpinäkyvää. Ongelmaa kuvaa esimerkiksi seuraava tilanne: tällä hetkellä yksittäisen kansalaisen on hyvin vaikea, ellei mahdotonta saada luotettavaa käsitystä vaikkapa jonkin sairaanhoitopiiriin kuuluvan yhtiöittämättömän yksikön toiminnasta ja kustannusrakenteesta. Yhtiöitettyyn toimintamuotoon siirtyminen saattaa siten merkittävästi lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

EK ei näin ollen hyväksy luonnoksessa esitettyä yksipuolista kuvaa tältä osin. Perusteluja tulisi täydentää vastaamaan todellista asiantilaa. Joka tapauksessa on myös muistettava, että yhtiöittämiseen liittyvät asiat, kuten julkisen vallan pääosin omistamien yhtiöiden julkisuussääntely, tulee arvioida huolellisesti omana hankkeenaan, jos katsotaan, että siihen kohdistuu muutospaineita.

**Lahjusrikoksiin** liittyvän lainsäädännön muuttamistarpeiden osalta EK on lausunut useaan otteeseen aiemmin ja uudistaa asiassa aiemmin lausumansa. Tiedossa ei ole, että suomalaisessa yhteiskunnassa olisi todellista tarvetta esitetylle uudelle kriminalisoinnille. Rikosoikeudellinen sääntely tulee oikeusvaltiossa olla vasta viimekätinen keino, johon turvaudutaan muiden keinojen osoittautuessa käytännössä riittämättömiksi. Kysymys on viime kädessä paremmasta sääntelystä. Jos Suomessa tosiasiallisesti esiintyisi sellaista epäasiallista ja tuomittavaa vaikuttamista, jossa vallankäyttäjien lähipiiriä lahjotaan, kriminalisointia on harkittava. Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan edes viitata siihen, että suomalaisessa yhteiskunnassa esiintyisi tämän tyyppistä lahjontaa, jota ei olisi mahdollista torjua jo olemassa olevilla lahjusrikospykälillä.

Uusi, kaiken lisäksi verrattain monitulkintainen kriminalisointi vain epämääräisesti perustellun yleisestävyyden ja Euroopan neuvoston yleissopimuksen Suomea koskevan varauman poistamiseksi ei ole riittävä peruste rikosoikeudelliseen sääntelyyn turvautumiseen – jos haluamme pitää kiinni paremman sääntelyn hallitusohjelmatavoitteesta ja rikosoikeuden viimesijaisuuden periaatteesta. Rikosoikeuteen turvautuminen on aina järeää lainsäädäntöä. Suomessa on muutoinkin liian kauan turvauduttu sääntelyn lisäämiseen kaikkien ongelmien ratkaisemiseksi.

Lisäksi on muistettava, että kansalaisilla ja yrityksillä on oikeus kertoa vallanpitäjille, mitä he ajattelevat kulloinkin keskusteltavina olevista yhteiskunnallisista asioista. Monitulkintainen rikoslainsäädäntö ei saa kaventaa sananvapautta koskevaa perusoikeutta eikä siihen sisältyvää ilmaisuvapautta ja poliittisia osallistumisoikeuksia – ei ainakaan ilman kestäviä perusteluja. Lahjonta ja epäasianmukainen vaikuttaminen tai sen yrittäminen on aina väärin.

EK:n näkemyksen mukaan taustalla on ennen muuta yleissopimuksen varauman poistamisesta, mutta ei tosiasiallisesta yhteiskunnallisesta tarpeesta. EK:n näkemyksen mukaan viime vuoden jälkeen suomalaisessa yhteiskunnassa ei ole tapahtunut lahjonnan saralla sellaista kehitystä, joka antaisi perustellun syyn tarkastella rikoslain täydentämistä uudelleen. Jos näin olisi, kriminalisointia koskevaa hallituksen esitystä tulee merkittävästi täydentää erittelemällä ne seikat, jotka antaisivat aiheen uudelle kriminalisoinnille. Lahjonta ja korruptiiviset toimintatavat ovat ehdottoman tuomittavia, mutta sääntelyssä pitää säilyä terve harkinta.

EK ymmärtää, että vaikutusvallan väärinkäyttörikosta tai kauppaamisrikosta koskevalla rangaistussäännöksellä pyritään yleisesti torjumaan korruptiorikollisuutta ja lisäämään siten luottamusta julkiseen päätöksentekoon. Jos enemmistö ja lainsäätäjä ovat tällä kannalla katsoen, että esitetty kriminalisointi tulee aitoon tarpeeseen, EK on valmis hyväksymään uuden sääntelyn. On selvää, että ylivoimainen enemmistö Suomen etujärjestöistä, yrityksistä ja kansalaisista toimii vaikuttamisessaan rehellisesti ja kestävästi.

EK:n näkemyksen mukaan korruptiotapausten paljastumisen helpottaminen on asia, jota edistäisi parhaiten korruptiotietoisuuden lisääminen. Valvovien tahojen tiedonsaantioikeuksien laajentaminen ja viranomaistahojen ilmoittamismahdollisuuksien laajentaminen ovat isoja kysymyksiä, joita tulisi arvioida perusteellisesti osana viranomaistoiminnan julkisuutta ja informaatio-oikeudellisen uudistustarpeen kanssa kokonaisvaltaisesti. Tiedonsaanti- ja tiedonjakamis- tai ilmoittamisoikeuksia ei voida muuttaa ilman, että tarkastellaan itse kyseistä viranomaistoimintaa koskevaa aineellista sääntelyä johtuen mm. tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta ja oikeusvaltioperiaatteesta, jonka mukaan viranomaistoiminta perustuu lakiin.

Erinäisten toimijoiden, etenkin yksityisten toimijoiden kuten yritysten, velvoittaminen lainsäädännössä raportoimaan nykyistä laajemmin korruptioepäilyistä tms. on kehityssuunta, johon EK suhtautuu varauksellisesti. Laajamittainen raportointi voi koitua kustannustehottomaksi ratkaisuksi sillä saavutettaviin hyötyihin nähden. Riskiperusteisuudesta ei tule luopua, vaan päinvastoin korostaa sitä entisestään.

EK suhtautuu lisäksi varauksellisesti sellaiseen kehitykseen, jossa viranomaisvalvonnan painopiste liukuu kohti ilmiantamiseen (ns. whistleblowing) perustuvaa järjestelmää. EK ei ole vakuuttunut, että esimerkiksi anonyymit ilmoituskanavat ovat kaikissa tapauksissa tehokkain ja paras tapa kitkeä korruptiota tai muuta (talous)rikollisuutta. Mielestämme kohdennetummat esitykset ovat oikeampi tie.

**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

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? c)  läpinäkyvyyden lisääminen

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

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?

EK:

Ks. edeltävät vastaukset.

**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?

**7. Muut huomiot**

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

EK:

EK:n näkemyksen mukaan viime vuosina on tapahtunut **myönteistä kehitystä suomalaisissa yrityksissä korruptiotietoisuuden paranemisen myötä.** Yritykset ovat yhä valveutuneempia ja tiedostavat etenkin kansainvälisessä rajat ylittävässä toiminnassaan piilevät korruptioriskit: yhä useampi yritys implementoi jonkinlaisen code of conduct -politiikan hallitakseen organisaationsa sisällä ja yhteistyökumppaneidensa kautta ilmeneviä riskitilanteita (compliance). Yritysten kohtaamat maineriskit ovat kasvaneet merkittävästi ja yhä useampi yritys pyrkii vaalimaan mainettaan läpi koko sen toimintaa koskevan arvoketjun ja alihankintaketjun. Yritysten varautuminen maineriskin varalta on teroittanut yritysten käytäntöjä ja toimintapolitiikoita - esim. monet muutkin yhtiöt kuin siihen nimenomaisesti velvoitetut listayhtiöt ovat implementoineet jonkinlaisen whistleblowing-kanavan, jota kautta organisaation jäsenet ja yhteistyökumppanit ja muut sidosryhmittymät voivat ilmoittaa laajasti erilaisista epäkohdista tai niiden epäilyistä aina luottamuksellisesti ja usein myös anonyymisti.

EK painottaakin, että näkyvissä oleva myönteinen kehitys korruption torjunnan tehostumisen ja korruptiotietoisuuden paranemisen saralla selittyy pääasiallisesti yrityksistä itsestään lähtevällä muutoshalukkuudella eikä niinkään ensisijaisesti julkisen vallan tai viranomaisten toimenpiteillä tai toimintaohjelmilla. Hyvää kehitystä ei tulisi tukahduttaa liiallisella sääntelyllä, sanktioinnilla tai kuormittavilla raportointi- ja todistusvaatimuksilla. Kriminaalipoliittisten toimien käyttöönotto tulee perustua aina erityisen huolelliseen harkintaan.

Esimerkiksi strategialuonnoksessa esitetty **yhteisösakon rahamäärän korottamisen selvittäminen** on EK:n näkemyksen mukaan heikosti ja kestämättömästi perusteltu viittaamalla ylimalkaisesti yleisestävyyteen.

Lopuksi EK toteaa, että strategialuonnoksessa on annettu paljon painoarvoa sen erittelemiseen, että korruptiolle riskialttiita aloja ovat mm. **julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut** sekä tilanteet, joissa liikutaan elinkeinoelämän ja poliittisen/virkamiesten päätöksenteon rajapinnassa. Luonnoksen mukaan korruptio esiintyy usein epäeettisten etuuksien antamisena ja ottamisena, eturistiriitoina ja suosimisena sekä epäeettisenä päätösten valmisteluna muodollisten päätöksentekorakenteiden ulkopuolella. Lisäksi luonnoksessa todetaan, että erilaiset kaksoisroolit ja eturistiriidat voivat vaikuttaa kilpailuasetelmiin ja estää uusien toimijoiden pääsyn markkinoille, jos esim. kaksoisroolissa oleva hankintayksikön/julkisen vallan edustaja pääsee vaikuttamaan tarjouskilpailujen sisältöön ja valintakriteereihin, jolloin hänelle voi avautua mahdollisuus suosia tai syrjiä toimijoita hankinnoissa ja siten vakavasti vääristää kilpailua. EK yhtyy esitettyihin riskiarvioihin näiden osalta ja katsoo, että kyse on ehdottomasti tuomittavasta ja kilpailua haittaavasta ilmiöistä, johon voidaan puuttua ja johon tulee puuttua hankintasääntelyn tarjoamin oikeussuojakeinoin.

EK katsoo, että luonnoksessa kuvatut huolet ovat siis tältä osin relevantteja, mutta ongelmia on omiaan vähentämään hallituksen esityksessä HE 108/2016 vp Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) esitetty toimivalta valvoa jatkossa puolueettomana viranomaisena hankintasääntelyn noudattamista. KKV:n valvonta tulisi esityksen mukaan kohdistumaan ensisijaisesti laittomien suorahankintojen torjumiseen, mutta toimivalta ulottuisi muunkinlaisiin sääntelyn vastaisesti syrjiviin tai suosiviin käytäntöihin. Tästäkin näkökulmasta on ensisijaisen tärkeää osoittaa KKV:lle riittävät resurssit uutta valvontatehtävää varten. Tulisi myös harkita, voisiko KKV:lle antaa hallituksen esityksessä ehdotettua voimakkaammat keinot puuttua esimerkiksi syrjiviin tai tiettyä toimijaa suosiviin tarjouspyyntöihin. Hallituksen esityksen mukaan KKV voisi puuttua kuvatunlaisiin epäterveisiin ilmiöihin lähinnä hallinnollisin ohjauskeinoin. EK:n näkemyksen mukaan tämä ei välttämättä ole riittävä pelote estämään kuvattuja epäasiallisia käytäntöjä julkisissa hankinnoissa. Korruption torjunnan kannalta tehokasta voisi olla laajentaa KKV:n oikeus seuraamusmaksun esittämiseen koskemaan kaikkia hankintalain vastaisia menettelyjä.

|  |
| --- |
| Kunnioittavasti |
|  |
| Elinkeinoelämän keskusliitto EK |
|  |
| Hannu Rautiainen |
| johtaja |