

Asiantuntijalausunto koskien Oikeusministeriön mietintöä 25/2016
"Korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojele"

Sisäiset tarkastajat ry kiittää mahdollisuudesta lausua havaintoihin, joiden avulla voidaan edistää parempaa eettistä toimintatapaa ja vähentää korruptiomuotojen esiintymistä. Kaiken kaikkiaan työryhmän mietintö on mitä tarpeellisin. Nykytila on tunnistettu hyvin ja havainnot ovat paljolti samoja, joita yhdistyksen jäsenten kokemusringissä on todettu.

Yhteenveto

Korruptioepäilyistä ilmoittamisen mahdollisuuksia on syytä edistää tehokkaasti. Ilmoitusten luottamuksellisuus on turvattava koko ilmoitusprosessin ajan.

Ehdotuksemme tiivistyy seuraavasti: Sisäiset tarkastajat ry esittää, että osana työryhmän ehdottamia jatkotoita ja selvityksiä on

- 1) ensiarvoisen tärkeää turvata luottamuksellisen ilmoittamisen mahdollisuus korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöllisyyden suojaamisessa
- 2) turvata suojelun aukottomuus ilmoitusprosessin eri vaiheissa
- 3) ilmoittajien suojelua koskevan lainsäädännön kehittäminen
- 4) korruptiokäsitteen selkeyttäminen ja tietoisuuden lisääminen. Tärkeää on nostaa esille korruptiomuodoista; vaikutusvallan käyttö, epäeettinen toiminta, kaksoisroolit, eturistiriidat.
- 5) korruptioepäilyistä ilmoittamisen keskittäminen tietyille viranomaisohjelmalle, jolle kuuluisi myös yhtenäisten ja riippumattomien ohjeiden, hyvien käytänteiden ja valvonnan kehittäminen sekä ilmiön seuranta kokonaisuutena osana viranomaisyhteistyötä.

Yksityiskohtaisempia kommentteja seuraaviin seikkoihin, joihin kannattamme muutoksia.

Yleistä

Työryhmä ehdotti, että kaikilla työntekijöillä tulisi olla mahdollisuus ilmoittaa korruptiivisesta toiminnasta nimettömänä tai ainakin luottamuksellisesti. Työryhmän mielestä korruptiivisesta toiminnasta tulisi ensisijaisesti ilmoittaa työpaikan sisällä. Työryhmän mukaan on tärkeää, että ilmoittajan henkilöllisyyttä pystytään suojaamaan.

Ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen on ensisijaisen tärkeää, jos halutaan riskitapausten esille nostamista.

Ehdotusten suunta ja henki ovat oikeanlaiset. On kuitenkin syytä korostaa kaikkien prosessissa mukana olevien tahojen vastuuta ja oikeusturvan merkitystä, sekä sisäisen tarkastuksen rooliin liittyen ammattistandardien ja hyvien käytäntöjen noudattamista. Huomiota tulisi kiinnittää prosessiin ja päätöksentekoon kokonaisuudessaan, informoida mm. ilmoituksen vastaanottajia sekä muita päätöksentekoon osallistuvia siitä, mistä ja miten

eettinen päätöksenteko rakentuu. Ilmoitustapauksiin liittyy useita toimijoita: liiketoimintaprosessit, hallitus, tarkastusvaliokunta, toimitusjohtaja ja tukitoiminnot (esim. lakiasiat, talous, henkilöstöosasto, riskienhallinta, compliance, viestintä ja sisäinen tarkastus). Mikä tahansa näistä voi tarvittaessa toimia ilmoitusprosessin omistajana ja suositeltavinta on, että ilmoituksen vastaanottaa kaksi riippumatonta toimijaa asian käsittelyn varmistamiseksi.

Mikäli työpaikalla on sisäisen tarkastuksen yksikkö, sen rooli ilmoitustapauksissa voi vaihdella ilmoituskanavan hoitajasta – sisältäen alustavan tutkiminnan ja esityksen jatkotutkimuksista - sisäisen tutkiminnan käytännön järjestelyyn ja esiselvityksiin.

Anonymiteetti:

Työryhmä korostaa nimettömän ilmoittamisen tärkeyttä todeten, että vastatoimilta usein vältetään, jos ilmoituksen voi tehdä nimettömänä.

Anonyymi ilmoittaminen organisaatioiden sisällä saattaa joissain tapauksissa vaikeuttaa asian tutkimista, jos ilmoitussisältöä ei pystytä ilmoittajalta tarkentamaan. Asian tuloksellinen tarkastaminen voi olla jopa mahdotonta ja mahdollinen tutkintapyyntö jäädä tekemättä poliisille, jos ilmoitusten tiedot eivät ole riittävän täsmällisiä. **Käsittelyprosessin sujuvuuden kannalta on tärkeää, että myös nimettömänä tehdyn ilmoituksen jättäjään voi ottaa yhteyden ilman anonymiteetin rikkomista.**

Luottamuksellisuus

Vaikka yhteystietojen antaminen edistää tuloksellista käsittelyä, yhtä tärkeää on, että ilmoittajien henkilötietoja koskee salassapito. Vain mahdollistamalla luottamuksellinen ilmoittaminen ja ilmoittajan henkilötietojen salassapito edistetään korruptioilmoitusten antamista. Julkisten organisaatioiden toiminnassa ja päätöksenteossa on myös mukana luottamushenkilöitä, joiden toiminnan on oltava myös tämän suhteen ilmoitusten piirissä. Tämä on hyvä tiedostaa.

Kuten työryhmä toteaa asiakirjojen julkisuuteen ja tietosuojaan liittyvät kysymykset ovat ilmoittamisen ja ilmoittajien suojelun kannalta oleellisia. Menettelyiden tulee varmistaa sekä ilmoituksen kohteena olevan henkilön oikeusturva että ilmoittajan oikeus luottamukselliseen ilmoittamiseen.

Työryhmä toteaa julkisuuslaista, että asianosaisella on oikeus saada asiaa käsittelevältä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi vaikuttaa tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn ja tuo poikkeuksena esille julkisuuslain 11 § 2 ja 7 kohdat.

Työryhmä ei pohdi tarkemmin, miten nämä lainkohdat antavat turvaa luottamuksellisesti ilmoituksen valtion virastoissa ja laitoksissa sekä kunnissa tehneelle korruptioepäilyn selvittämisen ja tutkimisen eri vaiheissa.

Esimerkkinä toimivasta julkisen hallinnon ilmoituskanavasta on julkisuudessa ollut paljon esillä Verottajan ”ilmoita epäilyistä verovilpistä” sivusto (

[https://www.vero.fi/fi-FI/Palaute/Anna_vihje_verovilpista\(35143\)](https://www.vero.fi/fi-FI/Palaute/Anna_vihje_verovilpista(35143))) . Sivustolla todetaan, että ”Julkisuuslain mukaisesti Verohallinnon on pääsääntöisesti annettava tieto vihjeen sisällöstä, jos henkilö tai asianosainen, jota vihje koskee, pyytää sitä.” Sivustolla vihjetieto annetaan aina anonyymina. Tarkastuspäälliköltä saadun tiedon mukaan verottajan on julkisuuslain perusteella annettava verovelvolliselle tieto ilmoittajasta, mikäli ilmoittaja on merkinnyt lomakkeen lisätietoihin omat tietonsa.

Viranomainen

Työryhmä käy raportissaan läpi kahdeksan Euroopan valtion ilmoittamiseen ja ilmoittajien suojeluun liittyvän lainsäädännön tilanteen. Vain yhdessä näistä valtioista, Tanskassa, oli päädytty siihen, että erillistä ilmoittamista ja ilmoittajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä ei tarvita.

Hyviä malleja oli Norjassa, Britanniassa, Alankomaissa ja Ruotsissa. Mietinnöstä ilmenee, että Suomessa korruptioilmoitusten käsittely on hajaantunut eri viranomaisille. Ilmoittamiskynnyksen madaltamiseksi keskitetty, ulkopuolinen käsittelytaho olisi hyvä olla.

Sisäiset tarkastajat ry ehdottaa, että Suomeen tulisi perustaa tai osoittaa keskitetty viranomaistaho, jolle epäilyt korruptiivisesta toiminnasta voisi ilmoittaa. Tämä palvelisi niin yksityistä kuin julkista sektoriäkin sekä yhdistyksiä ja säätiöitä.

Lainsäädäntö

Työryhmä toteaa Suomen lainsäädännön sen puutteista huolimatta kuitenkin kattavan kohtalaisen hyvin tilanteet, joissa ilmoittajaan tai hänen lähipiiriinsä kohdistuu vastatoimia. Työryhmä ei siksi tässä vaiheessa näe välitöntä tarvetta esittää säädettäväksi erillistä ilmoittajien suojelua koskevaa lakia.

Transparency Internationalin*) mukaan ilmoittamista (Whistleblowing) koskevat parhaat käytännöt perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön, joka suojaa ilmoittajien anonymiteettiä ja turvallisuutta. Näemme, että lainsäädäntö on tarpeellinen, koska korruption ja väärinkäytösten ilmoittajat ottavat suuren riskin. **Ilmoittajia suojaava lainsäädäntö madaltaa osaltaan kynnystä ilmoittaa havaituista korruptio- ja väärinkäytösepäilyistä.**

*) International principles for whistleblower legislation. Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowers and support whistleblowing in the public interest.

Valtion virastot ja laitokset

Työryhmän selvityksen mukaan valtion virastoilla ja laitoksilla ei yleensä ole erillisiä väärinkäytösten raportointiin tarkoitettuja järjestelmiä, vaan ilmoituksia on mahdollista tehdä esim. viraston sisäisen tarkastuksen yksikölle tai omalle esimiehelle. Toisaalta on tärkeää huomata, että (4.1.2 ja 5.1.2.1) *suurimmassa osassa valtion virastoja ja laitoksia ei ole riippumattonta sisäistä tarkastajaa, jolloin ilmoitusten käsittelyn riippumattomuudesta ei ole varmuutta. Väärinkäytösilmoituksia virastojen sisällä tehdään suhteellisen vähän eikä niitä rekisteröidä, joten seurantatietoa ei ole olemassa.* Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 16 – 17 § :ssä säädetään tosin tiettyjä velvoitteita ilmoittaa VTV:lle väärinkäytöksistä valtion virastoissa

ja laitoksissa. **Mietinnössä ei otettu kantaa, miten tämä velvoite on käytännössä toiminut. Ehdotamme, että mietintöön lisätään kannanotto asiasta.**

Kunnat

Kuntien osalta edellä olevaa selvitystä raportissa ei ole. Kuntalaissa on säännökset sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämisestä. Korruptioepäilyistä ilmoittamisesta ja ilmoittajien suojelusta uudessa kuntalaissa *ei ole säädöksiä*. Laissa kunnallisesta viranhaltijasta *ei ole* erityisiä säännöksiä, jotka suojaisivat korruptioepäilyistä ilmoittaneita viranhaltijoita. Myöskään työsopimuslaissa ei korruptioepäilyistä ilmoittavien osalta *ei ole* erityisiä säännöksiä, jotka suojaisivat heitä sen jälkeen, kun epäilyistä on ilmoitettu.

Ilmoituskäytännöt kuntaorganisaatioissa ovat hyvin vaihtelevia. Kuntaliitto teki vuonna 2012 kyselytutkimuksen, jonka perusteella käytännössä ymmärrys sisäisen tarkastuksen roolista on puutteellista ja sisäisen valvonnan järjestämisessä ja kulttuurissa on paljon kehitettävää. Kuntalain säännökset sinällään eivät ole riittäviä edistämään korruptioepäilyjen esille tuomista.

Kuntasektori on jäänyt mietinnössä liian vähäiselle huomioille ottaen huomioon toimintakentän laajuuden. Mittava osa verorahoitteista toimintaa toteutetaan kuntasektorin - ja tulevien maakuntien - kautta (kuten opetus-, sote-palvelut, rakentaminen, kaavoitus).

Mietinnössä on myös nostettu esille korruption keskeisimpinä riskialueina rakennusala, julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut, yhdyskuntasuunnittelu sekä poliittinen päätöksenteko ja rahoitus. Tämä kaikki kohdistuu mitä suurimmassa määrin kuntasektoriin/maakuntiin. *Voidaan todeta, että kunnilla/maakunnilla onkin painotetusti potentiaalinen riski korruptiiviselle toiminnalle.*

Kunnilla on myös kokemuksia rakennusalan kytkeytymisestä harmaaseen talouteen ja korruptioon. Tällöin ilmoittamisen kynnyks, ilmoittajaan kohdistuva uhka ja suojelun tarve ovat suuret. Suojelun tarve on myös realisoitunut, kuten Helsingin rakennusviraston tapauksessa (Ks. esim. HS 5.10.2015 "Kello käy myös sinulle, tik-tak, tik-tak" – Rakennusviraston petosjutun syytetty uhkaili ilmiantajaa).

Maakuntauudistus mullistaa monella tavalla julkisen puolen toimintaa. Tiedossa on, että sote-palvelutuotannon toteuttamisessa tulevat olemaan useat eri toimijat, niin yksityinen kuin julkinen sektori. Julkisella sektorilla on jo nyt toki paljon yritystoimintaa, monia toimintoja on siirretty yhtiöihin ja ostopalveluja yrityksiltä esim. sairaanhoitopalveluissa on käytetty jo pitkään varsin paljon. Mitä enemmän kuntaorganisaatio itse yhtiöittää toimintaa osakeyhtiöihin, törmätään valvonnallisiin haasteisiin. Jos näitä "avoimuusaukkoja" ei selkeytetä, sisältävät ne myös mahdollisuuden lisääntyvään korruptioon, kuten käy ilmi HS 8.8.2016 "Krp: Julkisten palveluiden yhtiöittämisessä piilee riski korruption kasvuun". Artikkelissa asiantuntijat nostivat esille korruption riskejä, joita julkisen toiminnan yhtiöittäminen saattaa mahdollistaa.

Sisäisten tarkastajien havainto on myös julkiselle sektorille luonteenomainen ongelmatilanne: organisaation sisäinen toimintakulttuuri ja ilmoituksen *kohteena olevan henkilön tehtävät ja virka-asema suhteessa ilmoittajan asemaan saattavat vaikuttaa siihen, miten hyvin käsittelyn riippumattomuus ja ilmoittajan suojelu toteutuvat*. Asiasta ja ilmoituksen aiheesta riippuen

poliittisten virkaveljien suojelua, sisäisten tarkastajien kokemusten mukaan, saattaa esiintyä niin valtio- kuin kuntasektorilla, minkä vuoksi ilmoitusten sisäisten käsittelijöiden tulisi olla myös poliittisesti ja virkatehtäviltään mahdollisimman riippumattomia. Poliittinen riippumattomuus olisi huomioitava ilmoitusten käsittelyä koskevissa viranomaisohjeissa ja organisaation sisäisissä ohjeissa.

Ottaen huomioon tulevat sote- ja maakuntamuutokset, olisi jo nyt hyvä uudistaa ja yhtenäistää korruptiivisen toiminnan ilmoittamisen tapoja ja selvittelyprosesseja. Ilmoittamiskynnys olisi tehtävä mahdollisimman matalaksi, mutta samalla turvata käsittelyprosessin luottamuksellisuus ja oikeudenmukaisuus.

Myös tiedonsaantioikeudet on syytä selkeyttää organisaation sisäisen selvityksen osalta ja todeta laissa.

Pyydämme, että otatte lausuntonne huomioon. Olemme myös käytettävissä asian jatkovalmistelussa.

Yhteydenotot toiminnanjohtaja Jani Heikkala, IIA Finland:

jani.heikkala@theiia.fi, sisaiset.tarkastajat@theiia.fi.

Helsingissä 30.8.2016



Kari Storckovius
hallituksen puheenjohtaja



Jani Heikkala
toiminnanjohtaja