

Asia: OM 5/69/2015

Luonnos korruption vastaiseksi strategiaksi

Lausunnonantajan saate

Tähän voitte halutessanne kirjoittaa saatteen lausunnollenne

Finnwatch ry kiittää oikeusministeriötä mahdollisuudesta antaa lausunto korruption vastaisen yhteistyöverkoston luonnoksesta korruption vastaiseksi strategiaksi (2016-2020). Finnwatch esittää kommentteja yritysvastuun asiantuntijaorganisaationa vain siltä osin, kuin asia liittyy yritysvastuun kehittämiseen.

Finnwatch esittää keskeisenä huolenaan sen, että strategialuonnoksessa omaksuttu korruption käsite on täysin vanhentunut ja aivan liian suppea. Tästä syystä strategia antaa Suomen korruptiotilanteesta liian ruusuisen kuvan ja siinä ei puututa Suomen korruptioviin lainsäädännöllisiin ja muihin rakenteisiin ja käytänteisiin. Strategiassa asetetut korruption vastaisen toiminnan kehitystarpeet jämähtävät viime vuosituhanneelle.

1. Korruption esiintyminen

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

Yritystoiminnan osalta suomalainen korruptio liittyy omistuksen, yritystietojen, lobbauksen ja lainvalmistelun läpinäkymättömyyteen sekä eturistiriitoihin. Pääongelma on Suomen korruptioivissa rakenteissa ja käytänteissä, ei niinkään yksittäisissä kriminalisoinneissa ja niitä koskevassa valvonnassa.

Esimerkiksi yritysten veronkiertoon ja aggressiivisen verosuunnitteluun puuttumista heikentää ratkaisevasti yritysten tilinpäätöstietojen maakohtainen salaisuus ja päättäjien kytkökset kyseiseen toimintaan. Tiedossa on, että aivan poliittisen järjestelmämme huipulla toimivilla poliitikoilla ja virkamiehillä on sijoituksia alueissa, joissa keskeiset omistaja-, tilinpäätös-, pankki- ja yritystiedot ovat luottamuksellisia eli salaisia, tai sijoitusinstrumenteissa, jotka mahdollistavat niiden omistajan anonymiteetin. Julkisudessa on ollut esillä myös tapauksia, joissa päättäjiä on julkisten toimintojen

yksityistämisen yhteydessä siirtynyt politiikan avainpaikoilta suoraan aggressiivista verosuunnittelua harjoittaneiden yritysten palvelukseen.

Kansainvälinen verovälttely ja sitä tukevat salaisuuskäytännöt eivät ole yhdenmukaisia yhteiskuntamme perusarvojen eli ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteiden kanssa. Aggressiivinen verosuunnittelu asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan, sillä käytännössä verojen välttely on mahdollista vain kaikkein hyvätuloisimmille, varakkaimmille ja vaikutusvaltaisimmille toimijoille, joilla on toiminnan edellyttämät riittävät resurssit ja verkostot. Päättäjät ovat aktiivinen osa veroparatiisitaloutta yritystoimintakytkösten, eturistiriitojen ja demokraattisen vastuu toteutumattomuuden vuoksi – salaisuusverho estää kansalaisten mahdollisuudet asettaa päättäjiä tilille siitä, ettei aggressiiviseen verosuunnitteluun puututa tehokkaasti. Suomen yritysverotusta ja sen läpinäkyvyyttä koskeva lainsäädäntö on kaiken kaikkiaan hyvän hallintotavan vastaista.

Korruption vastaista toimintaa tulee tehostaa erityisesti yritystoiminnan ja sitä koskevan poliittisen päätöksenteon osalta. Läpinäkymättömyyttä ja eturistiriitoja tukevat rakenteet tulee tunnistaa ja purkaa. Keskeistä on erityisesti yleisöjulkisuuden edistäminen.

Puuttuuko strategialuonnoksen korruptiokatsauksesta olennaista tietoa tai olennaisia lähteitä?

Finnwatch ei yhdy strategiassa esitettyyn tilannekatsaukseen siitä, että korruptio olisi Suomessa vähäistä.

Strategia sisältää sinänsä hyviä tavoitteita koskien korruptiotietoisuuden lisäämistä, asenteiden muuttamista, läpinäkyvyyden lisäämistä, korruptiotapausten paljastumisen helpottamista ja korruptioon liittyvän tutkimuksen edistämistä. Strategian määritelmä korruptiosta on kuitenkin ajastaan jälkeenyäännyt ja liian suppea. Korruptiotietoisuuden lisääminen ja asenteiden muuttaminen tämän käsitteen rajoissa voi tästä syystä olla jopa vahingollista.

Korruptio määritellään strategian luvussa 2 ”vaikutusvallan väärinkäytöksi edun tavoittelemiseksi”. Etu täsmennetään vastaanottajan tai hänen intressipiirinsä aseman, statuksen tai tilanteen parantamisena. Muualla strategiassa korostuu luonnollisten henkilöiden rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen arviointi ja tämän mukaiset havainnot korruptiivisesta toiminnasta.

Kokonaisuudessaan korruption käsite tyypistetään strategiassa yksityisen edun tavoittelemiseksi toiseen vaikuttamalla. Kyseessä on hyvin perinteinen korruption määritelmä, joka korostaa yksilön vastuuta ja olemassaolevia kriminalisointeja ja lainvalvontaa. Tämän määritelmän mukaisesti Suomessa ja muissa Suomen kaltaisissa vanhoissa teollisuusmaissa esiintyy vain suhteellisen vähän korruptiota, mikä strategian tilannekatsauksessa todetaankin. Sen sijaan korruptiota esiintyy moninverroin globaalissa etelässä eli kehittyvissä maissa. Tämä on kuitenkin väärä analyysi korruptiotilanteesta.

Yksilön vastuuta korostavan korruption sijaan painoa pitäisi laittaa rakenteellisen korruption kitkemiseen. Usein kyse on kollusiivisen korruption tilanteista, joissa kaksi tai useampi taho toimii yhteisen etunsa puolesta yhteiskunnan kokonaisedun kustannuksella. Rakenteellisessa korruptiossa kyse on systeemisestä ja kulttuurisesta ongelmasta, vakiintuneesta ja läpinäkymättömästä toiminnasta, josta on tullut normi ja jota harva kyseenalaistaa. Näin ymmärrettynä korruption ongelmat kohdentuvat esimerkiksi veroparatiisitalouteen salaisuuskäytänteineen. Suomi on osa tätä järjestelmää, koska lainsäädäntömme mahdollistaa kevyen verotuksen valtioiden ja rahoitussalaisuusalueiden kautta toteutettavan verovälittelyn ja sen kätkemisen. Rakenteellinen korruptio on siten Suomessa vakiintunut osa yritystoimintaa ja siihen kytköksissä olevaa politiikkaa. Suomen korkeatasoisesta sananvapaudesta huolimatta kansalaisvalvonta ja demokraattinen vastuu ei voi rakenteellisen korruption osalta toteutua tehokkaasti Suomessa.

Rakenteellinen korruptio mainitaan strategian 3.3. luvun tutkimuksia esittelevässä osiossa, mutta se sivuutetaan korruption määritelmässä, Suomea koskevassa tilannekatsauksessa ja kehitystarpeissa. Finnwatch yhtyy strategian 3.3. luvussa viitattujen asiantuntijoiden näkemykseen siitä, että ”yhteistä [rakenteelliselle korruptiolle] on toiminnan vakiintuneisuus, epäavoimuus ja tarkoitus vääristää sekä se, että toiminta horjuttaa luottamusta, vääristää demokratiaa ja on hyvän hallintotavan vastainen”. Finnwatch myös yhtyy strategiassa todettuun siltä osin, ettei kaikki korruptiivinen toiminta ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa ja että Suomessa esiintyvälle korruptiolle on usein ominaista toimiminen muodollisesti lainmukaisesti mutta silti epäeettisesti.

Finnwatch katsoo, että strategiassa tulisi keskittyä siihen, mitkä rakenteelliset elementit sääntelyssämme ja käytännössämme mahdollistavat laillisen korruption. Toisin sanoen tulevaisuuden kehittämistarpeiden osalta katse tulisi suunnata yksittäisten korruptio- ja lahjontatapausten kitkemisen lisäksi yhteiskuntamme korruptioviin rakenteisiin. Nykykäytännöt ja hiljaisen hyväksynnän kulttuuri tulee kyseenalaistaa objektiivisten kriteerien perusteella ja eturistiriidat tulee tunnistaa. Mahdollisuudet perustavanlaatuisen hyvän hallintotavan uudistukseen verotuksen saralla ja muutoin ovat paremmat kuin koskaan digitalisaation ja tiedonsaannin tasa-arvoistumisen myötä.

Finnwatch ehdottaa siten strategian korruptio-käsitteen uudelleenmäärittämistä sekä Suomea koskevan korruptiotilannekatsauksen sekä kehittämistarpeiden muuttamista edellä esitetyn mukaisesti.

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?

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

-

Onko teillä kommentteja toimintasuunnitelmassa ehdotettuihin toimenpiteisiin? c) läpinäkyvyyden lisääminen

Yritysverotuksessa korruptoiviin rakenteisiin puuttumisen kannalta keskeistä on esimerkiksi säätää julkisesta maakohtaisesta raportoinnista kaikille monikansallisesti toimiville yrityksille. Näin on mahdollista nähdä, missä määrin ja millä tavoin yritykset pyrkivät siirtämään voittoja pois Suomesta kevyen verotuksen piiriin veronmaksunsa minimoimiseksi. Näin lainsäätäjä saisi tietoa verosuunnittelun muodoista jotta siihen voitaisiin puuttua paremmalla sääntelyllä. Myös kansalaiset voisivat vaatia päättäjiä tilille siitä, mikäli raportoinnin myötä näkyviksi tulleisiin ongelmiin ei puututa.

Suomen tulee myös vaikuttaa EU:n arvopaperimarkkinoita koskevan lainsäädännön ja hallintarekisterijärjestelmän uudistamiseksi siten, ettei arvopaperien omistajia olisi enää mahdollista piilottaa hallintarekisteröinnin hoitajan nimen taakse vaan omistajat olisivat todennettavissa yhdestä yleisöjulkisesta arvopaperirekisteristä. Suomessa ei tule siirtyä kotimaisten sijoittajien arvopaperikaupan osalta sellaiseen hallintarekisteröintiin, jossa rekisteriin merkitään arvopaperin todellisen omistajan sijasta vain arvo-suustilin hallintarekisteröinnin hoitaja. Läpinäkyvyyttä tulee lisätä myös perustamalla kattava yleisöjulkinen, maksuton ja keskitetty rekisteri, joka sisältää avoimena datana tiedot yhteisöjen ja omistusjärjestelyiden todellisista omistajista ja edunsaajista. Anonyymi sijoittaminen esimerkiksi vakuutuskuoria käyttäen tulee poistaa. Omistuksen läpinäkyvyyden myötä sellaisten tietoon tulleiden päättäjien, joilla on kytköksiä veroparatiiseihin, tulisi pidättäytyä osallistumasta aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa koskevan lainsäädännön valmisteluun.

Vaikuttamistyö eli lobbaus on hyödyllistä ja hyväksyttävää, mutta siitä tulee tehdä läpinäkyvää rekisteröinnillä, kuten esimerkiksi EU-tasolla on tehty. OECD:n lobbausta koskevassa ohjeistuksen mukaan kansalaisten luottamusta lisätään varmistamalla, että kansalaisilla on tieto lobbareista sekä toimeksiantajista ja heidän tavoitteistaan. Lainvalmistelussa tulee kuulla tasapuolisesti yhteiskunnan eri intressitahoja ja lakien perusteluissa tehdyt ratkaisut tulee perustaa läpinäkyvään punnintaan eri tahojen esittämien huolenaiheiden ja ehdotusten välillä. Lakien tulee perustua yhteiseen hyvään, ei yhden intressitahon yksityiseen hyvään muun yhteiskunnan kustannuksella.

Julkisten toimintojen yhtiöittäminen osalta Finnwatch ehdottaa, että strategialuonnoksessa todettaisiin sekä julkisten hankintojen että yksityistämisen osalta riski siitä, että julkisia palveluja tuottavat tulevaisuudessa yhä enemmän rahoitussalaisuusvaltioita hyödyntävät monikansalliset yhtiöt, joilla on mahdollisuus harjoittaa aggressiivista verosuunnittelua ilman paljastumisen riskiä ja päättäjien poliittisen vastuun toteutumista.

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

Suomessa tulee rahoittaa kriminogeenistä (englanniksi criminogenic) eli rikollisuutta edistäviä tekijöitä ja rakenteita koskevaa tutkimusta. Myös korruptiota ja yhteiskuntavastuuta tutkivien kansalaisjärjestöjen rahoitus tulee turvata.

Puuttuuko toimenpidesuunnitelmasta mielestänne toimenpiteitä?

Ks. edelliset kohdat

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)?

-

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

Finnwatch on yritys vastuujärjestö, joka tutkii suomalaisen yritystoiminnan vastuullisuutta ja niiden vaikutuksia kehittyviin maihin. Finnwatchin kestävän talouden tutkimusohjelmassa keskiössä ovat yritysverotukseen ja veronmaksun vastuullisuuteen liittyvät kysymykset, jotka voivat liittyä myös korruptioon.

7. Muut huomiot

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

-

Ristimäki Sanna
Finnwatch ry

Telkki Henri
Finnwatch ry