



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against Corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

NELJÄS ARVIOINTIKIERROS

Kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin
liittyvän korruption estäminen

ARVIOINTIRAPORTTI

SUOMI

GRECO:n 59. täysistunnon
(Strasbourg 18.–22.3.2013) hyväksymä

N
E
L
J
Ä
S

A
R
V
I
O
I
N
T
I
K
I
E
R
R
O
S

SISÄLLYSLUETTELO

I. JOHDANTO JA MENETELMÄT	5
II. TAUSTATIEDOT	7
III. KANSANEDUSTAJIIN LIITTYVÄN KORRUPTION ESTÄMINEN	9
YLEISKATSAUS PARLAMENTAARISESTA JÄRJESTelmäSTÄ.....	9
LAINSÄÄDÄNTÖMENETTELYN LÄPINÄKYVYYS	10
PALKKIOT JA TALOUDELLISET EDUT	11
EETTISET PERIAATTEET JA KÄYTTÄYTYMISSÄÄNNÖT	12
ETURISTIRIIDAT	13
TIETTYJEN TOIMIEN KIELTÄMINEN TAI RAJOITTAMINEN	14
<i>Lahjat.....</i>	<i>14</i>
<i>Yhteensopimattomuus ja sivutoimet, palvelussuhteen jälkeiset rajoitukset.....</i>	<i>15</i>
<i>Taloudelliset sidonnaisuudet, sopimukset valtion viranomaisten kanssa, julkisten varojen väärinkäyttö, yhteydet kolmansiiin osapuoliin</i>	<i>16</i>
<i>Luottamuksellisten tietojen väärinkäyttö.....</i>	<i>16</i>
OMAISUUDEN, TULOJEN, VELKOJEN JA SIDONNAISUUKSIEN ILMOITTAMINEN.....	16
VALVONTA JA TÄYTÄNTÖÖNPANO	18
<i>Julkisten varojen käyttöä koskevat säännöt.....</i>	<i>18</i>
<i>Eturistiriitoja ja sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevat säännöt</i>	<i>18</i>
NEUVONTA, KOULUTUS JA TIETOISUUS.....	20
AHVENANMAAN MAAKUNTAPÄIVÄT	21
IV. TUOMAREIHIN LIITTYVÄN KORRUPTION ESTÄMINEN	22
YLEISKATSAUS OIKEUSLAITOKSESTA	22
<i>Yleiset tuomioistuimet.....</i>	<i>23</i>
<i>Hallintotuomioistuimet.....</i>	<i>23</i>
<i>Erytistuomioistuimet</i>	<i>24</i>
REKRYTOINTI, URA JA PALVELUSSUHTEEN EHDOT.....	25
ASIANHALLINTA JA MENETTELYTAVAT	28
EETTISET PERIAATTEET, KÄYTTÄYTYMISSÄÄNNÖT JA ETURISTIRIIDAT	31
TIETTYJEN TOIMIEN KIELTÄMINEN TAI RAJOITTAMINEN	32
<i>Yhteensopimattomuus ja sivutoimet, palvelussuhteen jälkeiset rajoitukset.....</i>	<i>32</i>
<i>Jäävääminen ja asiasta vetäytyminen.....</i>	<i>34</i>
<i>Lahjat.....</i>	<i>35</i>
<i>Yhteydet kolmansiiin osapuoliin, luottamukselliset tiedot.....</i>	<i>35</i>
<i>Omaisisuuden, tulojen, velkojen ja sidonnaisuuksien ilmoittaminen.....</i>	<i>35</i>
VALVONTA JA TÄYTÄNTÖÖNPANO	36
NEUVONTA, KOULUTUS JA TIETOISUUS.....	39
V. SYYTTÄJIIN LIITTYVÄN KORRUPTION ESTÄMINEN.....	41
YLEISKATSAUS SYYTTÄJÄLAITOKSESTA.....	41
REKRYTOINTI, URA JA PALVELUSSUHTEEN EHDOT.....	42
ASIANHALLINTA JA MENETTELYTAVAT	43
EETTISET PERIAATTEET, KÄYTTÄYTYMISSÄÄNNÖT JA ETURISTIRIIDAT	44
TIETTYJEN TOIMIEN KIELTÄMINEN TAI RAJOITTAMINEN	45
<i>Yhteensopimattomuus ja sivutoimet, palvelussuhteen jälkeiset rajoitukset.....</i>	<i>45</i>
<i>Jäävääminen ja asiasta vetäytyminen.....</i>	<i>45</i>
<i>Lahjat.....</i>	<i>47</i>
<i>Yhteydet kolmansiiin osapuoliin, luottamukselliset tiedot.....</i>	<i>47</i>
OMAISUUDEN, TULOJEN, VELKOJEN JA SIDONNAISUUKSIEN ILMOITTAMINEN.....	47
VALVONTA JA TÄYTÄNTÖÖNPANO	48
NEUVONTA, KOULUTUS JA TIETOISUUS.....	49

TIIVISTELMÄ

1. Kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estäminen perustuu Suomessa pitkälti luottamukseen, avoimuuteen ja julkiseen valvontaan, ja se näyttää toimivan melko tehokkaasti käytännössä. Kansainvälisten indeksien mukaan Suomessa esiintyy yleisesti ottaen sekä edellä mainittujen henkilöryhmien osalta selvästi vähemmän korruptiota kuin EU-maissa keskimäärin. Kotimaiset toimijat katsovat, että läpinäkyvyyttä ja tietoisuutta olisi pikemminkin lisättävä tietyillä osa-alueilla kuin ottaa käyttöön pakollisiin ilmoituksiin ja rajoituksiin sekä pakkotoimenpiteisiin perustuva järjestelmä. GRECO ottaa huomioon nämä taustatekijät mutta haluaa siitä huolimatta painottaa, että eturistiriidoista aiheutuvia korruptioriskejä ei pidä aliarvioida. Tässä raportissa esitetään suosituksia sekä useita muita ehdotuksia, joiden tavoitteena on saada kansanedustajat, tuomarit ja syyttäjät tietoisiksi tällaisista riskeistä, lisätä läpinäkyvyyttä ja viime kädessä vaalia yleistä luottamusta kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin sekä heidän edustamiinsa instituutioihin.

2. GRECO on määrittänyt osa-alueita, joilla on parantamisen varaa kansanedustajiin liittyvän korruption estämiseksi. GRECO suosittelee erityisesti, että kansanedustajille laaditaan käytännesäännöt (Code of Conduct), perustuslain 32 §:ssä tarkoitettua esteellisyyden käsitettä ja pykälän soveltamismekanismia selvennetään, lahjojen ja muiden etujen vastaanottamista koskevia sääntöjä täsmennetään, kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittaminen tehdään pakolliseksi ja ilmoitusvelvollisuutta laajennetaan. Lisäksi GRECO suosittelee varmistamaan nykyisten ja tulevien sääntöjen noudattamisen valvonnan. Nämä toimenpiteet tulisi nähdä suojakeinoina, joilla taataan, että parlamentaariseen menettelyyn ei kohdistu – eikä siihen myöskään katsota kohdistuvan – epäasianmukaista ulkopuolista vaikutusta.

3. Tuomarien ja syyttäjien osalta GRECO suosittelee äskettäin hyväksytyjen tuomarin eettisten periaatteiden tiedoksi antamista erityisesti lautamiehille ja tuomioistuinten asiantuntijajäsenille, syyttäjien ammattietiikkaa koskevan kattavan säännösten laatimista sekä näihin liittyvän lisäopastuksen – myös koulutuksen – järjestämistä. Myös ylempien oikeusasteiden tuomarien sivutoimia, erityisesti välimiestehtäviä, jotka saivat runsaasti huomiota tiedotusvälineissä arviointikäynnin aikana, on syytä tarkastella lähemmin. On valitettavaa, jos kansalaiset saavat sen käsityksen, että tällaiseen toimintaan osallistuminen häiritsee tuomarin varsinaisten tehtävien hoitamista. Lisäksi tällainen käsitys voi heikentää tuomioistuinlaitoksen arvovaltaa. Suomen viranomaiset voivat halutessaan harkita myös useita muita ehdotuksia, jotka koskevat muun muassa esittelijöiden, tuomioistuinten asiantuntijajäsenten ja lautamiesten nimitysmenettelyä sekä tuomarien ja syyttäjien epäasianmukaiseen käyttäytymiseen liittyvää kurinpidollista vastuuta. Meneillään oleva uudistusprosessi, jonka tavoitteena on tuomareita ja tuomioistuinta koskevan lain laatiminen (mukaan lukien tuomioistuinten henkilöstön aseman sääntely), voi tarjota tilaisuuden joidenkin tässä raportissa esitettyjen tuomareita koskevien suositusten ja ehdotusten huomioon ottamiseen. Viranomaiset voivat halutessaan harkita myös syyttäjiä koskevan vastaavan lainsäädännön laatimista.

I. JOHDANTO JA MENETELMÄT

4. Suomi liittyi GRECON jäseneksi vuonna 1999. Liittymisen jälkeen Suomi on ollut GRECON arvioinnin kohteena kolmesti: ensimmäisellä arviointikierröksellä kesäkuussa 2001, toisella arviointikierröksellä heinäkuussa 2004 ja kolmannella arviointikierröksellä joulukuussa 2007. Vastaavat arviointiraportit sekä myöhemmät vaatimustenmukaisuusraportit ovat luettavissa GRECON verkkosivuilla (<http://www.coe.int/greco>).

5. GRECON meneillään olevan, 1. tammikuuta 2012 aloitetun neljännen arviointikierröksen aiheena on kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estäminen. Kyseessä on uraauurtava aihe, joka korostaa GRECON tehtäväalueen monialaisuutta. Aiheella on kuitenkin myös selvä yhteys GRECON aiempaan työhön, etenkin ensimmäiseen arviointikierrökseen, jonka painopisteenä oli tuomioistuinten riippumattomuus, toiseen arviointikierrökseen, jolla tutkittiin erityisesti julkista hallintoa, ja kolmanteen arviointikierrökseen, jolla keskityttiin korruption kriminalisointiin (myös kansanedustajien, tuomarien ja syyttäjien osalta) sekä poliittiseen rahoitukseen liittyvän korruption estämiseen.

6. Neljännellä kierroksella tarkasteltavana ovat samat tärkeät seikat kaikkien arvioitavien henkilöiden tai tehtävien osalta:

- eettiset periaatteet, käyttäytymissäännöt ja eturistiriidat
- tiettyjen toimien kieltäminen tai rajoittaminen
- omaisuuden, tulojen, velkojen ja sidonnaisuuksien ilmoittaminen
- sovellettavien sääntöjen noudattaminen
- tietoisuus.

7. Parlamentteja koskevan arvioinnin kohteena ovat kansallisten parlamenttien kaikkien kamarien jäsenet riippumatta siitä, nimitetäänkö heidät vai valitaanko heidät vaaleilla. Tuomioistuimia sekä oikeusprosessiin ja sitä edeltävään vaiheeseen osallistuvia muita toimijoita koskeva arviointi keskittyy kansallisen lainsäädännön soveltamisalaan kuuluviin syyttäjiin ja tuomareihin (sekä ammattituomareihin että lautamiehiin) tuomioistuimesta riippumatta.

8. Tämän raportin pohjana ovat Suomen vastaukset arviointiin liittyvään kyselylomakkeeseen (Greco Eval IV (2012) 7E) sekä GRECON saamat muut tiedot, muun muassa kansalaisyhteiskunnan edustajien antamat tiedot. Lisäksi GRECON arviointiryhmä (jäljempänä "arviointiryhmä") vieraili Suomessa 4.–8. kesäkuuta 2012. Arviointiryhmään kuuluivat seuraavat jäsenet: Jean-Christophe GEISER, *Conseiller scientifique, Unité Projets et méthode législatifs, Office fédéral de la justice* (Sveitsi); Frank RAUE, yksikön apulaispäällikkö, edustajien palkkioista vastaava yksikkö PM1, hallinto, Saksan liittopäivät (Saksa); Atle ROALDSØY, vanhempi neuvonantaja, oikeusministeriön poliisiosasto (Norja); Georgi RUPCHEV, valtion asiantuntija, kansainvälisen yhteistyön ja Eurooppa-asioiden osasto, oikeusministeriö (Bulgaria). Arviointiryhmän tukena toimi Michael JANSSEN GRECON sihteeristöstä.

9. Arviointiryhmä haastatteli useita eduskunnan edustajia, muun muassa tarkastusvaliokunnan, perustuslakivaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan ja lakivaliokunnan puheenjohtajia sekä eduskunnan kanslian ylempiä virkamiehiä. Arviointiryhmä haastatteli myös poliittisten puolueiden ja Ahvenanmaan maakuntapäivien edustajia sekä seuraavien organisaatioiden virkamiehiä: oikeusministeriö, korkein oikeus, Helsingin hovioikeus, Keski-Suomen kärjäoikeus, korkein hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, vakuutusosasto, työtuomioistuin, markkinaoikeus, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Helsingin syyttäjänvirasto, tuomarivalintalautakunta, oikeuskanslerinvirasto ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia. Lisäksi arviointiryhmä keskusteli Suomen tuomariliiton, Suomen lautamiehet ry:n, Suomen Lakimiesliiton, Suomen

Syyttäjäyhdistyksen, Suomen Asianajajaliiton, Transparency Suomi ry:n, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan ja Oikeustoimittajat ry:n edustajien kanssa.

10. Tämän raportin päätavoitteena on arvioida, kuinka tehokkaasti Suomen viranomaisten käyttämällä toimilla pystytään estämään kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvää korruptiota sekä edistämään lahjomattomuuden vaikutelmaa ja toteutumista käytännössä. Raportissa tarkastellaan maan tilannetta kriittisesti, pohditaan asianomaisten tahojen toteuttamia toimia ja saavutettuja tuloksia sekä selvitetään mahdollisia puutteita ja esitetään suosituksia tilanteen parantamiseksi. GRECON käytännön mukaisesti suositukset on osoitettu Suomen viranomaisille, joiden tehtävänä on päättää, mitkä tahot ryhtyvät tarvittaviin toimiin. Suomen on raportoitava GRECOLle 18 kuukauden kuluessa tämän raportin hyväksymisestä, mitä toimia esitettyjen suositusten johdosta on toteutettu.

II. TAUSTATIEDOT

11. GRECO arvioi Suomen korruptiotilannetta aiemmin seuraavasti: "Suomi on yksi vähiten korruptoituneista GRECON jäsenvaltioista. Suomen yhteiskunnan avoimuudella sekä tavalla, jolla kansalaiset ja tiedotusvälineet valvovat julkisten asioiden hoitoa, on lahjonnan kannalta voimakas pelotevaikutus. Myös virkamiesten korkea etiikka sekä riittävät sisäisen ja ulkoisen valvonnan järjestelmät selittävät sitä, miksi Suomessa tavataan lahjontatapauksia hyvin vähän. -- Myös se, että yleisö voi kääntyä vaivattomasti ja ilmaiseksi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin puoleen, helpottaa yleisön osallistumista julkisten tehtävien hoidon valvontaan."¹ Tämä pitää edelleen yleisesti ottaen paikkansa. Kolmella aiemmalla arviointikierroksella GRECO antoi Suomelle yhteensä 29 suositusta, joiden tavoitteena oli parantaa entisestään Suomen kykyä torjua korruptiota. Käytännöllisesti katsoen kaikki suositukset on toteutettu täysimittaisesti.² Erikseen voidaan mainita uusi oikeuskehys, jonka tavoitteena on huolehtia poliittisen rahoituksen läpinäkyvyydestä Euroopan neuvoston suosituksen Rec(2003)4³ ja siihen perustuvien GRECON suositusten mukaisesti. GRECO piti näitä saavutuksia vaikuttavina, kun otetaan huomioon, että tämä ala oli pitkään ollut Suomessa vain rajallisesti säännelty.⁴

12. Suomi sijoittui vuodesta 2000 lähtien usean vuoden ajan ensimmäiseksi eli vähiten korruptoituneeksi maaksi Transparency Internationalin vuosittaisessa korruption havaitsemista kuvaavassa indeksissä (Corruption Perception Index, CPI). Vuonna 2008 Suomi putosi viidenneksi.⁵ Tätä seuraavina vuosina korruptiotilanne parani CPI-indeksin mukaan, ja vuonna 2012 Suomi sijoittui taas kärkeen. Oikeusvaltioperiaatetta ja korruption valvontaa koskevien Maailmanpankin hallintoindikaattorien arvot ovat olleet korkeita vuodesta 1996 lähtien, jolloin ne julkaistiin ensimmäisen kerran.⁶

13. Kun tarkastellaan GRECON neljännen arviointikierroksen aihetta, voidaan todeta, että vaikka parlamentit ja poliittiset puolueet ovat instituutioita, joihin luotetaan vähiten useimmissa Euroopan komission Eurobarometri-tutkimuksessa⁷ mukana olleissa maissa, Suomessa tämä ilmiö ei edelleenkaan ole yhtä selvä kuin muissa maissa. Samalla tavoin niiden henkilöiden osuus, joiden mielestä korruptio on yleistä kansallisten poliitikkojen keskuudessa, oli Suomessa 38 prosenttia vuonna 2011, kun taas koko EU:ssa (EU 27) vastaava osuus oli 57 prosenttia.⁸

14. Uusimman korruptiota koskevan Eurobarometri-tutkimuksen mukaan niiden henkilöiden osuus (6 prosenttia), joiden mielestä korruptio on yleistä tuomioistuimissa, on huomattavasti pienempi kuin EU:ssa keskimäärin (32 prosenttia).⁹ Lisäksi näyttää siltä, että tuomioistuinlaitos kuuluu Suomen luotetuimpiin instituutioihin.

¹ GRECON Suomea koskeva ensimmäisen kierroksen arviointiraportti, asiakirja [Greco Eval I Rep \(2000\) 4E](#), kohta 103.

² Yhteensä 28 suositusta on toteutettu tai käsitelty tyydyttävällä tavalla, ja yksi suositus on toteutettu osittain.

³ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns (Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus Rec(2003)4 yhteisistä korruption vastaisista säännöistä puolue- ja vaalirahoituksessa).

⁴ Katso asiakirja [Greco Second RC-III \(2011\) 13E](#) (kohta 77).

⁵ CPI-indeksin tulos putosi vuoden 2007 9,40:stä vuoden 2008 9,00:aan. Katso <http://www.transparency.org>. – Bertelsmann Stiftungin Sustainable Governance Indicators (SGI) (2011) Finland -raportin mukaan tämän pudotuksen syynä voivat olla vuoden 2008 (ja vuoden 2009) poliittiseen rahoitukseen liittyvät skandaalit.

⁶ Katso http://info.worldbank.org/governance/wqi/sc_country.asp.

⁷ Katso http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/step1.cfm, kohta "Trust in Institutions".

⁸ Korruptiota koskevat erityiset Eurobarometri-tutkimukset 291 (julkaistu huhtikuussa 2008), 325 (julkaistu marraskuussa 2009) ja 374 (julkaistu helmikuussa 2012). – Myös Transparency Internationalin Global Corruption Barometer 2010/2011 (GCB) -tutkimuksen mukaan parlamenttiin liittyvää korruptiota pidetään Suomessa selvästi vähäisempänä kuin EU:ssa keskimäärin. Katso <http://qcb.transparency.org/qcb201011/>.

⁹ Muut tutkimukset, kuten GCB, tukevat myös tätä tulosta.

15. Vaikka kansalaiset luottavat keskeisiin suomalaisiin instituutioihin eli eduskuntaan ja tuomioistuimiin, arviointiryhmä katsoo, että korruption torjuntajärjestelmässä on silti parantamisen varaa. Jäljempänä suositelluilla toimilla voidaan ehkä puuttua myös joidenkin arviointiryhmän haastattelemien henkilöiden ja muiden tarkkailijoiden esiin nostamiin huolenaiheisiin,¹⁰ jotka koskevat piiloon jäävää korruptiota, yritysten ja poliitikkojen kyseenalaisia yhteyksiä sekä tutkivan journalismin ja korruptiota koskevan julkisen keskustelun puutetta.

¹⁰ Katso esimerkiksi Suomen kansallisen integriteettijärjestelmän arviointi (National Integrity System Assessment), Transparency International (2011).

III. KANSANEDUSTAJIIN LIITTYVÄN KORRUPTION ESTÄMINEN

Yleiskatsaus parlamentaarisesta järjestelmästä¹¹

16. Suomi on parlamentaarinen tasavalta, jossa on monipuoluejärjestelmä. Nykyinen perustuslaki on vuodelta 1999. Lainsäädäntövalta kuuluu yksikamariselle eduskunnalle, joka säätää lait, päättää valtion budjetista, hyväksyy kansainväliset sopimukset ja valvoo hallituksen (valtioneuvoston) toimintaa. Eduskunta voi muuttaa perustuslakia ja tavallisia lakeja, erottaa hallituksen ja kumota presidentin veton. Lain säätäminen tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksellä, kansanedustajan lakialoitteella tai maaliskuusta 2012 lähtien myös kansalaisaloitteella.

17. Eduskuntaan kuuluu 200 kansanedustajaa, jotka valitaan välittömällä vaaleilla neljäksi vuodeksi kerrallaan 15 vaalipiiristä. Vaaleissa käytetään suhteellista *d'Hondtin* menetelmää. Kustakin vaalipiiristä valitaan vaalipiirissä asuvien Suomen kansalaisten määrään suhteutettu määrä kansanedustajia. Itsehallinnollisen Ahvenanmaan vaalipiiristä valitaan kuitenkin aina yksi kansanedustaja. Ehdokkaat ovat pääosin puolueiden asettamia, mutta vaalilaki sallii ehdokkuuden myös henkilölle, jonka tukena on vähintään sadan suomalaisen perustama valitsijayhdistys. Edustajanpaikan saamiselle ei ole ehdotonta äänikynnystä. Nykyisistä kansanedustajista 43 prosenttia on naisia.

18. Perustuslaissa kielletään imperatiivinen mandaatti. Perustuslain mukaan kansanedustajan on noudatettava oikeutta ja totuutta toimessaan. Hän on velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. Parlamentaarisen järjestelmän edustuksellisuuden vuoksi kansanedustajia ei pidetä heidät valinnee valitsijakunnan yksinomaisina edustajina eikä vaalipiirinsä välittöminä edustajina. Toisaalta kansanedustajia sitoo käytännössä puoluekuri sekä puolueen että eduskuntaryhmän jäsenenä.

19. Perustuslain 27 ja 28 §:n mukaan kansanedustajan edustajantoimi lakkaa, jos hänet valitaan tasavallan presidentiksi, eduskunnan oikeusasiamieheksi tai tiettyyn muuhun korkeaan virkaan tai jos hän menettää vaalikelpoisuutensa. Kansanedustaja voi myös omasta pyynnöstään saada vapautuksen edustajantoimesta, jos eduskunta katsoo, että vapautuksen myöntämiseen on hyväksyttävä syy. Jos kansanedustaja olennaisesti ja toistuvasti laiminlyö edustajantoimensa hoitamisen, eduskunta voi hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton erottaa hänet edustajantoimesta joko kokonaan tai määräajaksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Jos kansanedustaja on tuomittu tahallisesta rikoksesta tai vaaleihin kohdistuneesta rikoksesta, eduskunta voi tutkia, sallitaanko hänen edelleen olla kansanedustajana. Jos rikos osoittaa, ettei tuomittu ansaitse edustajantoimen edellyttämää luottamusta ja kunnioitusta, eduskunta voi hankittuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton julistaa hänen edustajantoimensa lakanneeksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

20. Viranomaisten mukaan kansanedustajan erottamista koskevia säännöksiä on jouduttu soveltamaan tai harkitsemaan vain harvoin. Arviointiryhmälle kerrottiin vuonna 1993 sattuneesta tapauksesta, jossa eräs valtioneuvoston jäsen (joka oli myös kansanedustaja) tuomittiin valtakunnanoikeudessa lahjuksen vaatimisesta, koska hän oli luvannut erälle pankille valtionapua yksityisen lainan myöntämistä vastaan.¹² Eduskunta päätti myöhemmin erottaa hänet edustajantoimesta. Vuonna 2010 oikeuskansleri teki perustuslakivaliokunnalle entisen pääministerin virkatoimien lainmukaisuuden tutkintaa koskevan ilmoituksen.¹³ Perustuslakivaliokunta pysyi asiassa esitutkintaa. Valiokunta

¹¹ Ahvenanmaan maakuntapäiviä käsitellään jäljempänä erikseen.

¹² Vertaa perustuslain 101 §. Lisätietoa valtakunnanoikeudesta on jäljempänä luvussa "Tuomareihin liittyvän korruption estäminen".

¹³ Vertaa perustuslain 115 §.

päättyi lopulta, että virkavelvollisuutta oli rikottu, mutta tapaus ei ollut niin vakava, että se olisi käsiteltävä valtakunnanoikeudessa. Eduskunta päätti vuonna 2011, että syytettä ei nostettaisi.

21. Eduskunnan työn sisäinen järjestäminen ja hoitaminen määritetään perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Eduskunnan puhemiehistön muodostavat puhemies ja kaksi varapuhemiasta, jotka eduskunta valitsee keskuudestaan ehdottomalla ääntenemmistöllä valtiopäiviksi kerrallaan. Puhemies, varapuhemiehet ja valiokuntien puheenjohtajat muodostavat puhemiesneuvoston, joka muun muassa antaa ohjeita eduskuntatyön järjestämiseksi ja päättää asioiden käsittelyssä valtiopäivillä noudatettavista menettelytavoista. Eduskunta asettaa vaalikaudekseen pysyvät valiokunnat (yhteensä 16). Yksi valiokunnista on perustuslakivaliokunta, jonka tehtävänä on muun muassa antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta (Suomessa ei ole perustuslakituomioistuinta) sekä niiden suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.¹⁴

22. Eduskunnan hallinnosta vastaa kansliatoimikunta, johon kuuluvat puhemies, varapuhemiehet sekä neljä eduskunnan keskuudestaan valitsemaa jäsentä (ja heidän neljä varajäsentään). Kansliatoimikunta valvoo eduskunnan kanslian työtä. Eduskunnan kanslian päällikkönä toimii eduskunnan pääsihteeri, jonka eduskunta valitsee.

23. Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen, joka toimii tasavallan presidentin nimittämän oikeuskanslerin ohella itsenäisenä laillisuusvalvojana. Näiden kahden tehtäviltään samankaltaisen instituution olemassaololle on historiallisia syitä.¹⁵ Molemmat valvovat valtioneuvoston ja presidentin virkatointen lainmukaisuutta, varmistavat, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet (myös syyttäjät) noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa, sekä valvovat tässä yhteydessä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Heillä ei ole valtuuksia valvoa kansanedustajien tai eduskunnan toimintaa kokonaisuudessaan.

24. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri sopivat työnjaosta (tapauskohtaisesti). Molemmat vastaanottavat kanteluita yleisöltä ja tutkivat asioita myös omasta aloitteestaan. Heillä on käytettävissään samanlaiset tutkintamenetelmät ja valtuudet, muun muassa valtuudet lausua käsityksensä ja antaa ohjeita viranomaisille ja virkamiehille, antaa huomautuksia virkamiehille sekä määrätä rikossyytteen nostamisesta. Molemmat antavat joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle (oikeuskansleri myös valtioneuvostolle).

Lainsäädäntömenettelyn läpinäkyvyys

25. Lakiehdotus tulee eduskunnassa vireille hallituksen esityksenä tai kansanedustajan tekemänä lakialoitteena. Maaliskuusta 2012 lähtien kansalaisilla on ollut mahdollisuus saada lakiehdotus eduskunnan käsiteltäväksi uudenlaisen lainsäädäntöaloitteen avulla. Vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä aloite eduskunnalle. Kansalaisaloite voi sisältää lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä. Aloite voi koskea myös voimassa olevan lain muuttamista tai kumoamista.

26. Viranomaisten mukaan lakiluonnokset tulevat yleisön tietoon yleensä jo varhaisessa vaiheessa. Tietoa valmisteilla olevista asioista on asianomaisten ministeriöiden verkkosivuilla. Tietoa ministeriöiden virkamiesten valmistelemista lainsäädäntöhankkeista on saatavilla myös valtioneuvoston hankerekisteristä (HARE), joka on eduskunnan ja ministeriöiden yhteinen julkinen verkkopalvelu. Viranomaisten mukaan eduskunnan pysyvät valiokunnat voivat paitsi kuulla asiantuntijoita ja

¹⁴ Katso perustuslain 35 ja 74 § sekä eduskunnan työjärjestyksen 7 §.

¹⁵ Katso perustuslain 108 ja 109 §.

sidosryhmiä lakiehdotuksen arvioinnin aikana myös järjestää avoimia kuulemistilaisuuksia tietojen ja näkemysten keräämiseksi.

27. Eduskunnan täysistunnot ovat julkisia, jollei eduskunta jonkin asian osalta erityisen painavasta syystä toisin päättä.¹⁶ Täysistuntojen päiväjärjestykset julkaistaan Internetissä, ja kaikki täysistunnot lähetetään verkkolähetyksinä.

28. Lähes kaikki eduskunnan äänestykset toimitetaan koneäänestyksenä, ja niiden tulokset voidaan julkaista heti Internetissä. Koneäänestyksen tulokset julkaistaan aina eduskunnan verkkosivuilla taulukkoina, joista käy ilmi, kuinka kukin kansanedustaja on äänestänyt, sekä äänestystilastoina, joista ilmenee äänestystulos hallitusryhmien/oppositioryhmien, eduskuntaryhmien, sukupuolen ja vaalipiirin mukaan. Odotettavissa on, että meneillään olevan eduskunnan verkkosivujen uudistamisen myötä muun muassa äänestystulosten havainnollistamiseen kiinnitetään entistä enemmän huomiota vuodesta 2013 lähtien. Äänestysten tulokset arkistoidaan.¹⁷

29. Eduskunnan verkkosivuilla julkaistaan tiedot valiokuntien kokoonpanosta. Valiokuntien kokoukset eivät ole pääsääntöisesti julkisia. Valiokunta voi kuitenkin määrätä kokouksensa julkiseksi siltä osin kuin se hankkii tietoja asian käsittelyä varten.¹⁸ Eduskunnan työjärjestyksen 43 §:n mukaan valiokunnan kokouksista laaditaan pöytäkirja, johon merkitään läsnä olleet jäsenet ja kuullut asiantuntijat sekä tehdyt ehdotukset ja päätökset äänestyksineen. Valiokunnan pöytäkirjat tallennetaan yleisön saataville tietoverkkoon. Asian käsittelyasiakirjat tulevat julkisiksi, kun asia on valiokunnassa loppuun käsitelty. Valiokunta voi kuitenkin välttämättömästä syystä päättää, että asiakirjat ovat salassa pidettäviä, esimerkiksi jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi merkittävää vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoille.¹⁹ Viranomaisten mukaan yleinen näkemys on, että valiokunnan mahdollisuutta rajoittaa asiakirjojensa julkisuutta on käytettävä vain poikkeustapauksessa.

Palkkiot ja taloudelliset edut

30. Kansanedustajien odotetaan työskentelevän kokoaikaisesti, mutta heillä ei ole kiinteää työaikaa. Kansanedustajan palkkio on 6 335 euroa kuukaudessa ja yli 12 vuotta palvelleella kansanedustajalla 6 811 euroa kuukaudessa. Valiokuntien puheenjohtajille maksetaan 714 euron, tietyissä tapauksissa 1 178 euron, lisäpalkkio kuukaudessa. Tiettyjen jaostojen puheenjohtajien lisäpalkkio on 714 tai 471 euroa kuukaudessa. Eduskuntaryhmän puheenjohtajan lisäpalkkio on 1 178 euroa kuukaudessa, jos ryhmässä on vähintään 16 kansanedustajaa, ja 714 euroa kuukaudessa, jos ryhmässä on 3–15 kansanedustajaa. Puhemiehen palkkio on 11 675 euroa kuukaudessa ja varapuhemiesten 9 729 euroa kuukaudessa. Kansanedustajien palkkio on veronalaista tuloa. Vuonna 2010 keskimääräinen bruttopalkka Suomessa oli 3 043 euroa kuukaudessa.²⁰

31. Kansanedustajat saavat kuukausittain 990–1 810 euron kulukorvauksen, jonka suuruus riippuu edustajan kotipaikasta ja siitä, onko hänellä toinen asunto pääkaupunkiseudulla. Veroton kulukorvaus on kiinteä, ja se on tarkoitettu kansanedustajan tehtävästä aiheutuvien kustannusten maksamiseen. Kansanedustajilla on myös oikeus käyttää maksutta junaa, kotimaan reittilentoja ja linja-autoa, pääkaupunkiseudulla myös taksia, edustajan tehtävänsä hoitaessaan.

¹⁶ Perustuslain 50 § ja eduskunnan työjärjestyksen 67 §. Suljettu istunto pidettiin viimeksi toisen maailmansodan aikana.

¹⁷ Eduskunnan työjärjestyksen 61–63 §.

¹⁸ Perustuslain 50 §.

¹⁹ Katso eduskunnan työjärjestyksen 43 a §.

²⁰ Lähde: Tilastokeskus (uusimmat saatavilla olevat luvut).

32. Tiedot kansanedustajien palkkioista ja muista eduista ovat julkisia. Tositteet ja tilit ovat pyynnöstä tiedotusvälineiden edustajien ja kansalaisten nähtävissä eduskunnan kanslian tilitoimistossa. Heillä on oikeus tutustua kirjanpitoasiakirjoihin ja saada niistä kopioita (0,05 euroa/sivu).

33. Edustajantoimen kustannukset maksetaan yksinomaan julkisista varoista. Tehtävän hoitoon liittyviä erillisiä korvauksia ei makseta. Kansanedustajilla on oikeus henkilökohtaiseen avustajaan, joka on eduskunnan kanslian palveluksessa ja jonka palkka kokoaikaisesta työstä on 2 315 euroa kuukaudessa. Heillä on käytettävissään eduskunnan tiloissa maksutta kaksi kalustettua työhuonetta, joissa on tavanomaiset toimistolaitteet. Kansanedustajat saavat maksutta käyttöönsä myös matkapuhelimen tehtävänsä hoitoa varten.

34. Kansanedustaja voi saada eläkettä 65 vuotta täytettyään. Eläke on ansioperusteinen, ja se lasketaan uran pituuden ja viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana saadun ansion perusteella. Eläke karttuu 4,0 prosenttia vuodessa. Eläkkeen enimmäismäärä on 60 prosenttia uran 15 viimeisen vuoden ajalta lasketusta keskimääräisestä kuukausiansiosta.

Eettiset periaatteet ja käyttäytymissäännöt

35. Perustuslain 29–32 §:ssä säädetään kansanedustajan riippumattomuudesta, koskemattomuudesta, puhevapaudesta, esiintymisestä ja esteellisyydestä. Viranomaisten mukaan nämä pykälät eivät tiukasti tulkiten ole käytäntösääntöjä, mutta niitä voidaan pitää kansanedustajien eettisinä perusarvoina. Lisäksi voidaan mainita lahjoja koskeva sisäinen ohjeistus sekä vakiintunut, joskaan ei oikeudellisesti sitova sidonnaisuuksien ilmoitus- ja julkaisukäytäntö. Yksittäistä asiakirjaa, johon olisi koottu kansanedustajia koskevat erilaiset käyttäytymissäännöt (käytäntösäännöt), ei kuitenkaan ole olemassa.

36. Arviointiryhmä sai vierailunsa aikana kuulla vastakkaisia näkemyksiä siitä, kuinka toivottavia kansanedustajia koskevat erilliset käytäntösäännöt ovat. Jotkut olivat sitä mieltä, että nykyiset säännöt ja järjestelyt toimivat hyvin eivätkä käytäntösäännöt muuttaisi tilannetta mainittavasti. Tässä yhteydessä tuotiin esiin muun muassa perustuslain muodostama oikeuskehys, perustuslakivaliokunnan ennalta ehkäisevä valvontatehtävä sekä eduskunnan puhemiehen, eduskunnan pääsihteerin, valiokuntien ja eduskunnan itsensä rooli ja vastuut. Toiset arviointiryhmän haastattelemat henkilöt kannattivat kuitenkin erillisten käytäntösääntöjen laatimista ja katsoivat, että niiden avulla voitaisiin lisätä kansanedustajien tietoisuutta vaatimuksista ja odotuksista, joita heidän rooliinsa vaaleilla valittuina edustajina liittyy. Lisäksi jos tällaiset säännöt olisivat helposti saatavilla, ne antaisivat suurelle yleisölle selkeän viestin siitä, että eettisiin kysymyksiin kiinnitetään asianmukaista huomiota. Arviointiryhmä pani tässä yhteydessä merkille, että jotkut olivat huolissaan piiloon jäävän korruption olemassaolosta, yritysten ja poliitikkojen vahvoista yhteyksistä sekä korruptiota koskevan julkisen keskustelun ja kansanedustajien eturistiriitoja koskevan selkeän sääntelyn puutteesta. Arviointiryhmä haluaa myös kiinnittää huomiota 20:tä lahjonnan torjumista ohjaavaa periaatetta koskevassa Euroopan neuvoston ministerikomitean päätöslauselmassa (97) 24 esitettyyn ohjaavaan periaatteeseen 15: "kannustetaan vaaleilla valittuja edustajia hyväksymään käytäntösäännöt...".

37. Tällaisten sääntöjen tulee vähimmillään kuvastaa kansanedustajien keskeisiä tehtäviä ja toiminnan rajoituksia koskevia perusvaatimuksia sekä tuoda ne nykyistä sopivammalla tavalla saataville. Asiaa koskevat lain säännökset ovat melko epämääräisiä. Jotta käytäntösäännöt olisivat mielekäs väline kansanedustajille, on tärkeää, että niissä on myös selkeät ohjeet eturistiriitojen estämisestä ja muista vastaavista seikoista, muun muassa lahjojen ja muiden etujen vastaanottamisesta, yhteensopimattomuudesta, sivutoimista ja taloudellisista sidonnaisuuksista, tietojen ja julkisten varojen väärinkäytöstä, sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuudesta sekä

suhtautumisesta kolmansiin osapuoliin, kuten lobbaajiin (myös tarkkoja esimerkkejä). Myös täydentävät toimet, kuten edellä mainittuja seikkoja koskeva koulutus ja luottamuksellinen neuvonta, olisivat hyödyllisiä. Edellä olevat kohdat huomioon ottaen **GRECO suosittelee, että (i) kansanedustajille laaditaan käytännesäännöt, jotka ovat yleisön helposti saatavilla, ja että (ii) niiden täytäntöönpanoa täydennetään käytännön toimilla, kuten erillisellä koulutuksella tai neuvonnalla.** Arviointiryhmä pani kiinnostuneena merkille, että puhemiesneuvosto on äskettäin päättänyt asettaa työryhmän, jonka tehtävänä on muun muassa pohtia kansanedustajia koskevien käytännesääntöjen laatimisen tarpeellisuutta ja hahmotella tällaisten sääntöjen mahdollinen sisältö. Arviointiryhmä katsoo lisäksi, että eturistiriitoja, lahjojen vastaanottamista ja sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevaa nykyistä kehystä (sääntöjä, ohjeita ja suosituksia) on tarpeen kehittää edelleen käytännesääntöjen ohella, kuten jäljempänä suositellaan.

Eturistiriidat

38. Perustuslain 32 §:n mukaan "kansanedustaja on esteellinen osallistumaan valmisteluun ja päätöksentekoon asiassa, joka koskee häntä henkilökohtaisesti. Hän saa kuitenkin osallistua asiasta täysistunnossa käytävään keskusteluun. Valiokunnassa kansanedustaja ei saa myöskään osallistua virkatointensa tarkastamista koskevan asian käsittelyyn."

39. Viranomaisten mukaan lähtökohtana sen arvioimiselle, "koskeeko" asia kansanedustajaa "henkilökohtaisesti", on, koskeeko kyseinen päätös erityisesti kansanedustajan omaa oikeudellista tai taloudellista tilannetta. Jokaisen kansanedustajan on oma-aloitteisesti varmistettava, ettei hän osallistu keskusteluun tai päätöksentekoon, johon hänellä ei 32 §:n mukaan ole oikeutta osallistua. Jos kansanedustaja on epävarma, voiko hän osallistua tietyn asian valmisteluun tai päätöksentekoon, hän voi viranomaisten mukaan käytännössä pyytää eduskunnan pääsihteeriltä oikeudellisen lausunnon mahdollisesta eturistiriidasta. Ennen suosituksen antamista pääsihteerin kuulee tarvittaessa juristien näkemyksen perustuslaista.

40. Viranomaisten mukaan kolmen viime vuoden aikana on ollut yksi tapaus, jossa kansanedustaja oma-aloitteisesti ilmoitti eturistiriidasta eikä näin ollen osallistunut keskusteluihin ja päätöksentekoon valiokunnassa. Tapauksia, joissa kansanedustajat ovat pyytäneet neuvoja mahdollisen yhteensopimattomuuden vuoksi, on ollut useita. Lisäksi yhdessä tapauksessa valiokunnan puheenjohtaja pyysi tutkimaan valiokunnan jäsenen mahdollista eturistiriitaa. Eduskunnan pääsihteerin kuuli näissä tapauksissa juristeja, jotka totesivat, että perustuslaissa tarkoitettua eturistiriitaa ei ollut. Viranomaisten mukaan tällaisia tapauksia ei kirjata.

41. Arviointiryhmä toteaa, että perustuslain 32 §:n (joka johtaa vakaviin oikeudellisiin seurauksiin eli esteellisyyteen päätöksenteossa) tulkinta ja soveltaminen on erittäin herkkä kysymys. Kansanedustajan esteellisyys, koska asia "koskee häntä henkilökohtaisesti", voi muuttaa eduskunnan enemmistösuhteita. Arviointiryhmä hyväksyy siksi tämän säännöksen varovaisen soveltamisen ja melko ahtaan tulkinnan siitä, mitä "koskee häntä henkilökohtaisesti" tarkoittaa. Arviointiryhmä katsoo kuitenkin, että perustuslain 32 § ei riitä kansanedustajien eturistiriitojen estämiseen ja ratkaisemiseen, vaan sitä on täydennettävä sekaannusten ehkäisemiseksi ja tietoisuuden lisäämiseksi. Eräät arviointiryhmän vierailunsa aikana haastattelemat henkilöt olivat sitä mieltä, että säännöksen yleinen luonne aiheuttaa laillisuusongelman. Ei esimerkiksi ole täysin selvää, "koskeeko" asia kansanedustajaa perustuslain 32 §:ssä tarkoitetulla tavalla "henkilökohtaisesti", jos kyseessä on perheenjäsenen tai muun sellaisen henkilön (myös organisaation) taloudellinen tai oikeudellinen tilanne, johon kansanedustajalla on siteitä. Myös kansanedustajan esteellisyyteen liittyvää menettelyä ja toimivaltaa on tarpeen selvittää. Tältä osin todettiin vain, että eduskunnan puhemies (tai valiokunnan kokouksen osalta valiokunnan puheenjohtajan) on varmistettava

perustuslain noudattaminen ja että "viimeisenä keinona" puhemies tai valiokunta päättää, onko kyseessä eturistiriita.

42. Toisille arviointiryhmän tapaamille eduskunnan edustajille eturistiriidat eivät olleet erityinen huolenaihe, ja he viittasivat julkaisuun²¹, jossa perustuslain 32 §:n tulkintaa käsitellään jonkin verran. Toiset arviointiryhmän haastattelemat henkilöt olivat kuitenkin sitä mieltä, että eduskunta ei suhtautunut asiaan riittävän vakavasti. Arviointiryhmän mielestä selkeiden sääntöjen puuttumista ei voida pitää tyydyttävänä, kun otetaan huomioon, että laissa ei ole kansanedustajien liiketoimintaa ja taloudellisia sidonnaisuuksia koskevia rajoituksia ja että Suomessa monilla kansanedustajilla on myös erilaisia muita tehtäviä edustajantoimensa ohella.²² Nykytilanne vaatii, että sääntöjä selvennetään ja kansanedustajille annetaan ohjeet, joissa käsitellään erityyppisiä ristiriitoja, esitetään tarkkoja esimerkkejä sekä määritetään todellisiin ja mahdollisiin eturistiriitoihin liittyviä toimintatapoja. Lisäksi perustuslain 32 §:n täytäntöönpanoa koskevaa mekanismia on kehitettävä edelleen. Tästä hyötyisivät paitsi kansanedustajat ja eduskunnan hallinto myös suuri yleisö ja sen luottamus eduskuntaan ja kansanedustajiin. Lainsäädäntömuutokset eivät olisi välttämättömiä, vaan selvennykset ja ohjeistus voitaisiin toteuttaa muilla keinoin. **GRECO suosittelee näin ollen, että kansanedustajille annetaan kirjallinen (julkinen) selvennys perustuslain 32 §:n (Esteellisyys) tarkoituksesta sekä ohjeet pykälän tulkinnasta ja soveltamisesta.**

Tiettyjen toimien kieltäminen tai rajoittaminen

Lahjat

43. Eduskunnan kansliatoimikunta on hyväksynyt kaksi lahjoja koskevaa sisäistä ohjetta. "Eduskunnan lahjapolitiikka 2009–2010" (joka on edelleen voimassa) koskee kansanedustajille annettavia lahjoja ja "Eduskunnan edustusperiaatteet" eduskunnan nimissä tarjottavan vieraanvaraisuuden kustannuksia. Lahjapolitiikan mukaan "eduskuntaa edustavalle" kansanedustajalle annettu vähintään 100 euron lahja katsotaan eduskunnan omaisuudeksi, ja se on merkittävä eduskunnan kanslian ylläpitämään lahjarekisteriin. Rekisteri on julkinen: kuka tahansa voi tutustua siihen maksutta eduskunnan kansliassa. Viranomaisten mukaan käsitteellä "eduskuntaa edustava" tarkoitetaan käytännössä erityisesti virallista edustamista muun muassa kokouksissa, valiokuntien ulkomaanvierailuilla ja ulkomaisten valtuuskuntien eduskuntavierailuilla. Valiokuntien saamia lahjoja säilytetään yleensä eduskunnan tiloissa (esimerkiksi valiokuntien kokoushuoneissa). Arviointiryhmälle kerrottiin, että vähintään 100 euron lahjat ovat harvinaisia ja ne ovat pääasiassa ulkomaisten vieraiden antamia.

44. Kansanedustajat eivät saa ottaa rikoslain 40 luvun (Virkarikoksista) lahjontasäännöksissä tarkoitettuja lahjuksia.²³ Saman luvun 4 §:n 1 momentin mukaan "jos kansanedustaja itselleen tai toiselle 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka 2) ottaa vastaan tai hyväksyy muun kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavan lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen toimiakseen tai jättääkseen toimimatta edun vuoksi edustajantoimessaan tietyllä tavalla taikka palkkiona sellaisesta toiminnasta ja teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta kansanedustajana...".²⁴ Viranomaisten mukaan se, voidaanko lahja katsoa – hyväksyttäväksi – tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi, on ratkaistava

²¹ Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä (Juridik och former i riksdagsarbetet).

²² Katso kohta "Yhteensopimattomuus ja sivutoimet, palvelussuhteen jälkeiset rajoitukset" jäljempänä.

²³ Kansanedustajiin sovellettavia lahjontasäännöksiä muutettiin 13. maaliskuuta 2011 hyväksytyillä muutoksilla, jotka tulivat voimaan 1. lokakuuta 2011. Muutoksissa määritellään tavanomainen ja törkeä lahjonta.

²⁴ Rikoslain 40 luvun uudessa 4 a §:ssä säädetään ankarampia rangaistuksia kansanedustajien törkeästä passiivisesta lahjonnasta. Lisäksi rikoslain 16 luvun (Rikoksista viranomaisia vastaan) 14 a ja 14 b §:ssä kriminalisoidaan kansanedustajien aktiivinen lahjonta.

tapauskohtaisesti, sillä lahjan hyväksyttävyyttä ei ole määritelty yksityiskohtaisesti. Joitain suuntaviivoja on viimeaikaisissa lainsäädäntöasiakirjoissa,²⁵ joiden mukaan esimerkiksi seminaareihin ja tapahtumiin osallistumisesta aiheutuvien kohtuullisten matka-, majoitus- ja ateriakustannusten korvaaminen sekä tavanomaisten merkkipäivä- ja mainoslahjojen vastaanottaminen olisi hyväksyttävää. Viranomaiset painottavat vielä, että "tavanomaista vieraanvaraisuutta" määritettäessä on otettava huomioon kansanedustajan työn luonne: on normaalia, että kansanedustajat pitävät yhteyttä äänestäjiin ja sidosryhmiin sekä osallistuvat erilaisiin tapahtumiin.

45. Arviointiryhmä panee merkille, että kansanedustajien lahjojen vastaanottamista käsitellään sisäisissä ohjeissa ("Eduskunnan lahjapolitiikka 2009–2010"), mutta toteaa kaksi huolestuttavaa seikkaa. Ensinnäkin lahjojen arvon määrittämistä varten ei näytä olevan selkeää sääntöä tai mekanismia. Viranomaisten mukaan esimerkiksi asiantuntija-arvion pyytäminen voisi olla mahdollista, mutta näin ei tapahdu käytännössä. Koska yli 100 euron arvoiset lahjat ovat pääsääntöisesti eduskunnan omaisuutta, olisi järkevää kehittää sopiva mekanismi, jonka avulla kansanedustajat voivat hankkia asiantuntevia neuvoja, jos he ovat epävarmoja lahjan arvosta. Toiseksi on epäselvää, tarkoittaako "lahja" edellä mainittujen ohjeiden mukaan vain konkreettisia esineitä vai kattaako se myös esimerkiksi vieraanvaraisuuden, kolmansien osapuolten korvaamat matka- ja majoituskustannukset ja kutsut kulttuuri- tai urheilutapahtumiin. Arviointiryhmä kuuli vierailunsa aikana huolestuttavia tietoja tähän liittyvästä harmaasta alueesta. Esimerkkeinä mainittiin kansanedustajien kutsuminen Lapin-matkoille, joilla ei ollut selvää yhteyttä eduskuntatyöhön, sekä kutsut urheilutapahtumiin. Erityisesti kutsut vuoden 2011 jääkiekon maailmanmestaruuskisoihin, joissa Suomi oli toisena järjestäjänä, näyttävät aiheuttaneen julkista kiistelyä. Tällaisilla käytännöillä voi olla vaikutusta siihen, missä määrin yhteiskunnassa luotetaan kansanedustajien lahjomattomuuteen. Arviointiryhmän mielestä kyseisiä ohjeita ei ole suunniteltu käsittelemään tällaisia etuja. Epäselvää on etenkin se, millaista käyttäytymistä vähintään 100 euron arvoisia etuja saavilta kansanedustajilta odotetaan. Tämä tilanne ei ole tyydyttävä korruption estämisen kannalta varsinkaan, kun "tavanomainen vieraanvaraisuus" ei nykyisen rikoslainsäädännön mukaan kuulu lahjontasäännösten soveltamisalaan. Kansanedustajien etujen vastaanottamista varten on syytä laatia selkeät säännöt. Lisärajoitukset eivät välttämättä ole tarpeen, mutta etuja varten voitaisiin kehittää esimerkiksi selvästi määritelty ilmoitusjärjestelmä ja nykyistä yksityiskohtaisemmat ohjeet. Edellä esitetyn perusteella **GRECO suosittelee kansanedustajien lahjojen vastaanottamiseen sovellettavien sääntöjen selventämistä ja edelleen kehittämistä, jotta varmistetaan, että käytettävissä on asianmukainen mekanismi saatujen tai tarjottujen etujen arvon määrittämistä varten (epäselvissä tapauksissa), että säännöt koskevat kaikenlaisia etuja ja että niissä määritellään selvästi, millaista käyttäytymistä kansanedustajalta odotetaan, jos hänelle annetaan tai tarjotaan tällaisia etuja.**

Yhteensopimattomuus ja sivutoimet, palvelussuhteen jälkeiset rajoitukset

46. Kansanedustajilla voi olla sivutoimia. Edustajantoimi lakkaa kuitenkin, jos kansanedustaja valitaan tasavallan presidentiksi tai nimitetään eduskunnan oikeusasiamieheksi, oikeuskansleriksi, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäseneksi tai valtakunnansyyttäjäksi.²⁶ Sotilasvirassa olevaa henkilöä ei voida valita kansanedustajaksi. Edustajantoimen hoitaminen keskeytyy asevelvollisuuden suorittamisen sekä Euroopan parlamentin jäsenyyden ajaksi. Eduskuntaan valittu valtion virkamies on virkavapaana sen ajan, jonka hän on kansanedustajana, jollei hän päättä erota virastaan.²⁷

²⁵ Esimerkiksi rikoslain lahjontasäännöksiä koskeva hallituksen esitys 79/2010 ja vastaavat valiokunta-asiakirjat.

²⁶ Katso perustuslain 27 ja 28 §.

²⁷ Valtion virkamieslain 23 §.

47. Arviointiryhmälle kerrottiin, että vaikka kansanedustajien odotetaan työskentelevän kokoaikaisesti, monet toimivat erilaisissa muissa tehtävissä, esimerkiksi luottamushenkilönä maakuntaliitossa (joka vastaa maakuntakaavoituksesta), luottamushenkilönä kuntayhtymässä, osuuspankin tai muun yrityksen hallituksen jäsenenä tai valtionyhtiön hallintoneuvoston jäsenenä. Noin kolme neljäsosaa kaikista kansanedustajista näyttää olevan myös oman paikkakuntansa kunnanvaltuuston jäseniä ja lähes viidesosa kunnanhallituksen puheenjohtajia. Lisäksi monet toimivat eri lautakuntien, jotkut kaavoituslautakunnan, puheenjohtajina.

48. Säännöksiä, jotka kieltävät kansanedustajan työskentelyn tietyissä tehtävissä tai tietyillä aloilla edustajantoimen päätyttyä, ei ole.

Taloudelliset sidonnaisuudet, sopimukset valtion viranomaisten kanssa, julkisten varojen väärinkäyttö, yhteydet kolmansiin osapuoliin

49. Kieltoja tai rajoituksia, jotka koskevat kansanedustajien taloudellisia sidonnaisuuksia tai sopimusten tekemistä valtion viranomaisten kanssa (tähän sovelletaan julkisia hankintoja koskevaa yleistä lainsäädäntöä), ei ole. Myöskään julkisten varojen (väärin)käytön osalta ei ole laadittu erityisiä sääntöjä. Viranomaisten mukaan julkisia varoja on hyvin vaikea käyttää väärin omaksi hyödyksi, koska kansanedustajat eivät voi itse valvoa merkittävien rahasummien käyttöä tai päättää siitä. Kansanedustajien yhteyksiä kolmansiin osapuoliin koskevia erityisiä kieltoja tai rajoituksia ei ole, mutta perustuslain 29 §:n mukainen imperatiivisen mandaatin kiello on pidettävä mielessä.

Luottamuksellisten tietojen väärinkäyttö

50. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa esitetään yleiset periaatteet, jotka koskevat oikeutta saada tietoa viranomaisten toiminnasta, sekä säädetään tietojen saannin rajoittamisesta (salassapidosta). Luottamuksellisten tietojen väärinkäytön osalta viranomaiset viittaavat rikoslain 38 luvussa säädettyihin tieto- ja viestintärikoksiin eli "salassapitorikokseen" (1 §) ja "salassapitorikkomukseen" (2 §).

51. Tiettyjen toimien kieltämisen tai rajoittamisen osalta arviointiryhmä toteaa yleisesti, että Suomen viranomaiset ovat valinneet järjestelmän, jossa sääntely on vähäistä. Kansanedustajilla voi näin ollen olla taloudellisia sidonnaisuuksia ja he voivat harjoittaa liiketoimintaa, tehdä sopimuksia valtion viranomaisten kanssa ja hoitaa muita tehtäviä edustajantoimensa aikana. Arviointiryhmän keräämät tiedot osoittavat, että kansanedustajat hyödyntävät näitä mahdollisuuksia laajasti: monet toimivat esimerkiksi kuntien luottamushenkilöinä tai valtionyhtiöiden hallintoneuvoston jäseninä. Näyttää olevan yleisesti hyväksyttyä, että tämä tilanne on seurausta suomalaisesta toimintakulttuurista ja oikeusperinteestä, joka perustuu pikemminkin avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen kuin rajoituksiin ja valvontaan. Suurin osa arviointiryhmän haastattelemista henkilöistä katsoikin, että mahdollisilla tulevilla uudistuksilla tulisi pyrkiä nykyisen järjestelmän kehittämiseen ja läpinäkyvyyden lisäämiseen. Arviointiryhmä pitää tätä lähestymistapaa yleisesti hyväksyttävänä, kunhan perustuslain 32 §:n esteellisyysäännösten tulkintaa ja soveltamista selvennetään edellä suositellun mukaisesti ja sidonnaisuuksien ilmoittamisjärjestelmää kehitetään edelleen (katso jäljempänä). On selvää, että edustajantoimi ei pääsääntöisesti ole henkilön koko uran pituinen. Arviointiryhmä on kuitenkin huolissaan siitä, että kansanedustaja voisi ajaa läpi lainsäädäntöä, josta on hyötyä hänelle, kun hän jättää eduskunnan ja siirtyy tai palaa yksityisen sektorin palvelukseen. Viranomaisia kannustetaan pohtimaan, onko tarpeen ottaa käyttöön asianmukaisia sääntöjä tai ohjeita tällaisia tilanteita varten.

Omaisuuksien, tulojen, velkojen ja sidonnaisuuksien ilmoittaminen

52. Suomessa kansanedustajalla ei ole oikeudellista velvollisuutta ilmoittaa omaisuuttaan, tulojaan, velkojaan tai sidonnaisuuksiaan. Puhemiesneuvoston päätöksellä kansanedustajia pyydetään kuitenkin ilmoittamaan sidonnaisuutensa eduskunnan kansliaan kunkin vaalikauden alussa kanslian laatimalla lomakkeella. Kansanedustaja voi vaalikauden aikana oma-aloitteisesti täydentää ilmoittamiaan tietoja tai tehdä niihin tarvittavia muutoksia. Arviointiryhmälle kerrottiin vierailun aikana, että käytännössä eduskunnan kanslia pyytää kansanedustajia päivittämään ilmoitettuja tietoja kerran eli vaalikauden puolivälissä. Sidonnaisuuksien ilmoittaminen ei ole pakollista, mutta viranomaisten mukaan kaikki kansanedustajat tekivät sidonnaisuusilmoituksen viime vaalikaudella ja vain neljä kansanedustajaa oli jättänyt ilmoituksen tekemättä meneillään olevalla vaalikaudella. Eduskunnan kanslia ylläpitää rekisteriä kansanedustajien ilmoituksista ja niiden päivityksistä. Ilmoitukset julkaistaan eduskunnan verkkosivuilla, ja niissä näkyvät kaikki annetut tiedot.²⁸

53. Sidonnaisuusilmoituksessa kysytään tietoja, jotka liittyvät tiettyihin edustajantoimeen kuulumattomiin tehtäviin eli palkattuihin toimiin yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä, ammatin ja elinkeinon harjoittamiseen, valtion, kunnan ja muiden julkisyhteisöjen virkoihin sekä hallintotehtäviin (esimerkiksi hallintoneuvoston jäsenyys) valtionyhtiöissä, taloudellisesti merkittävässä yrityksissä, pankeissa ja muissa rahalaitoksissa ja merkittävässä järjestöissä. Lisäksi kysytään tietoja valtakunnallisen tai keskustason luottamustehtävistä etujärjestöissä (esimerkiksi ammatillisissa etujärjestöissä ja elinkeinoelämän järjestöissä) sekä kunnallisista ja kirkollisista luottamustehtävistä. Sivutoimista saatavia korvauksia ei pyydetä ilmoittamaan.

54. Sidonnaisuusilmoituksen toinen osa liittyy kansanedustajien henkilökohtaiseen taloudelliseen asemaan. Kysyttäviä tietoja ovat liike- ja sijoitustoimintaa varten hankitut merkittävät omistukset sekä muut merkittävät omistusosuudet (esimerkiksi 30 prosenttia yhtiön äänivallasta tai yli 50 000 euron sijoitus), liike- ja sijoitustoimintaa varten otetut yli 100 000 euron velat sekä samassa tarkoituksessa annetut yli 200 000 euron takaukset tai muut vastuut. Perheenjäseniä tai sukulaisia koskevia tietoja ei kysytä.

55. Arviointiryhmälle kerrottiin vierailun aikana, että edellä mainittu vuoden 1993 lahjontatapaus, joka koski valtioneuvoston jäsenenä toiminutta kansanedustajaa²⁹, oli käännekohta Suomessa. Tapaus osoitti, että eturistiriidat on tarpeen paljastaa jo varhaisessa vaiheessa. Vuonna 1995 tehty perustuslain muutos velvoittaakin ministerit ilmoittamaan sidonnaisuuksistaan.³⁰ Vaalikauden 1995–1998 alussa otettiin vastaavasti käyttöön kansanedustajien sidonnaisuuksia koskeva vapaaehtoinen ilmoitusjärjestelmä. Siitä lähtien puhemiesneuvoston päätöksellä – joka on luonteeltaan suositus – on pyydetty kansanedustajia toimittamaan edellä mainitut tiedot kullakin vaalikaudella. Arviointiryhmän mielestä oli kiinnostavaa kuulla, että puhemiesneuvosto on arvioinut tätä menettelyä toistuvasti ja pohtinut erityisesti, olisiko kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittaminen syytä muuttaa pakolliseksi. Tällaista velvollisuutta ei ole kuitenkaan otettu käyttöön, koska se herättäisi uusia, valvontaan ja täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä ja koska vapaaehtoinen ilmoitusjärjestelmä on toiminut varsin hyvin. Arviointiryhmälle kerrottiin myös, että tiedotusvälineiden kiinnostus ja paine motivoivat osaltaan kansanedustajia tekemään ilmoituksen. Toisaalta useat arviointiryhmän tapaamat edustajat katsoivat, että ilmoitusjärjestelyn pakollisuudesta olisi etua. Kukaan ei myöskään vastustanut tällaista ratkaisua jyrkästi. Koska todellisuudessa valtaosa kansanedustajista tekee sidonnaisuusilmoituksen, arviointiryhmä ei ymmärrä, miksi sen pitäisi olla edelleen vapaaehtoinen. Pakollinen ja säännöllinen sidonnaisuusilmoitus (esimerkiksi vuosittain) olisi arviointiryhmän mielestä looginen seuraava askel ja yhdenmukainen ministereitä koskevien nykyisten vaatimusten kanssa.

²⁸ Kansanedustajien puhemiehelle tai asianomaiselle valiokunnalle toimittamia tapauskohtaisia eturistiriitailmoituksia ei kuitenkaan kirjata.

²⁹ Katso kohta "Yleiskatsaus parlamentaarisesta järjestelmästä" edellä.

³⁰ Katso perustuslain 63 §.

56. Arviointiryhmä katsoo myös, että nykyisten sidonnaisuusilmoitusten sisällössä on parantamisen varaa. Kansanedustajat antavat tietoa lähinnä edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä, merkittävistä omistuksista (esimerkiksi 30 prosenttia yhtiön äänivallasta tai yli 50 000 euron sijoitus), liike- ja sijoitustoimintaa varten otetuista yli 100 000 euron veloista sekä samassa tarkoituksessa annetuista yli 200 000 euron takauksista tai muista vastuista. Arviointiryhmä panee merkille, että kansanedustajien muista tehtävistä saamista korvauksista ei anneta tietoa, ja on sitä mieltä, että tällaiset tiedot on sisällytettävä ilmoitukseen mahdollisten eturistiriitojen havaitsemisen helpottamiseksi. Verolainsäädännön nojalla nykyään saatavilla olevat tiedot kunkin kansalaisen ja näin ollen myös kansanedustajien kokonaisvuosiansioista, mihin jotkut arviointiryhmän haastattelemat henkilöt viittasivat, eivät riitä tähän tarkoitukseen. Arviointiryhmä katsoo myös, että edellä mainitut rajat ovat melko korkeita, minkä vuoksi niitä olisi syytä pohtia tarkemmin. Ilmoituksessa ei anneta tietoa puolisoista eikä huollettavana olevista lapsista. Arviointiryhmä on jossain määrin huolissaan siitä, että nykyisiä läpinäkyvyyssäännöksiä voidaan kiertää siirtämällä omaisuutta heille.³¹ Useat arviointiryhmän haastattelemat henkilöt kannattivat ilmoitusten laajentamista ja mainitsivat myös, että asiasta on käyty keskustelua tiedotusvälineissä. Toisaalta arviointiryhmä on täysin tietoinen perheenjäsenten yksityisyyteen mahdollisesti liittyvistä haasteista. Tarve lainsäädäntömenettelyn suojaamiseen sopimattomalta vaikuttamiselta sekä yksityiselämän suoja on siksi pyrittävä tasapainottamaan järkevällä tavalla. Oikeasuhteinen ratkaisu voisi olla se, että kansanedustajia vaaditaan ilmoittamaan puolisonsa ja huollettavana olevien lastensa merkittävät sidonnaisuudet, tulot ja omistukset, mutta näitä tietoja ei välttämättä julkaistaisi. Edellä olevat kohdat huomioon ottaen **GRECO suosittelee, että (i) kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittaminen muutetaan pakolliseksi ja ilmoitusta laajennetaan sisällyttämällä siihen tiedot edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä saaduista tuloista ja että (ii) nykyiset raja-arvot alittavaa omaisuutta ja velkoja koskevien tietojen sekä puolisoa ja huollettavana olevia lapsia koskevien tietojen sisällyttämistä ilmoitukseen harkitaan (tällaisia tietoja ei välttämättä tarvitsisi julkaista).**

Valvonta ja täytäntöönpano

Julkisten varojen käyttöä koskevat säännöt

57. Eduskunnan kanslian tilitoimisto ja eduskunnan tilintarkastajat valvovat kansanedustajien etujen lainmukaista käyttöä. Koska osa pääkaupunkiseudun ulkopuolella asuville kansanedustajille myönnettävistä kulukorvauksista on tarkoitettu toisesta asunnosta aiheutuvien kulujen korvaamiseen (492 euroa), kyseisten kansanedustajien on ilmoitettava vakinaista asuntoa ja toista asuntoa koskevat tiedot eduskunnan tilitoimistolle. Annettujen tietojen varmentamisesta vastaa kaksi virkamiestä. Maksuttomia matkoja koskevaa kirjanpitoa valvoo neljä virkamiestä.

58. Eduskunta valitsee keskuudestaan kolme tilintarkastajaa ja heille kullekin henkilökohtaisen varajäsenen. Valitut tilintarkastajat valitsevat neljännen tilintarkastajan ja hänen varajäsenensä, joiden on oltava julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajia (JHTT) tai Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia (KHT).³² Tilintarkastajien tehtävänä on tarkastaa eduskunnan tilit ja hallinto, ja he antavat eduskunnalle tilintarkastuskertomuksen vuosittain. Kaksi KHT-tilintarkastajaa tarkastaa kahdesti vuodessa 10–20 kansanedustajalle maksetut suoritukset. Tarkastuksen tarkoituksena on selvittää, onko palkkiot, kulukorvaukset ja maksuttomien matkojen kustannukset maksettu lain mukaisesti.

Eturistiriitoja ja sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevat säännöt

³¹ Tällaista on haastateltujen mukaan tapahtunut aiemmin (kyse oli tällöin pienistä lapsista).

³² Eduskunnan työjärjestyksen 14 §.

59. Kuten edellä todettiin, jokainen kansanedustaja on velvollinen varmistamaan, ettei hän osallistu keskusteluun tai päätöksentekoon, johon hän on perustuslain 32 §:n mukaan esteellinen osallistumaan. Koska puhemiehen tehtävänä on varmistaa perustuslain noudattaminen asioiden täysistuntokäsittelyssä, hänen velvollisuutenaan on viranomaisten mukaan myös varmistaa eturistiriitoja koskevan pykälän noudattaminen. Valiokunnissa tämä on puheenjohtajan tehtävä. Eduskunta ja sen elimet ovat viranomaisten mukaan viime kädessä vastuussa eturistiriitojen estämisestä kollektiivisena elimenä. Edellä on esitetty suositus perustuslain 32 §:n täytäntöönpanoa koskevan mekanismin selventämiseksi ja edelleen kehittämiseksi.³³

60. Viranomaisten mukaan kansanedustajien sidonnaisuuksia koskevaa rekisteriä ylläpitävä eduskunnan kanslia ei tarkista annettujen tietojen totuudenmukaisuutta eikä tutki, onko kaikkiin kysymyksiin vastattu. Kansanedustaja on siis itse vastuussa tietojen paikkansapitävyydestä.

61. Koska kansanedustajilla ei ole oikeudellista velvollisuutta sidonnaisuuksiensa ja omaisuutensa ilmoittamiseen, käytössä ei ole kurinpidollisia seuraamuksia eikä muita erityisiä täytäntöönpanotoimia. Perustuslain 32 §:n esteellisyyssäännösten rikkominen ei myöskään ole oikeudellisesti rangaistava teko. Viranomaiset painottavat, että Suomessa on perinteisesti luotettu poliittiseen vastuuseen.

62. Kuten edellä mainittiin, kansanedustajiin voidaan soveltaa useita rikoslain säännöksiä, erityisesti lahjontaa sekä tieto- ja viestintärikoksia koskevia säännöksiä.

– Rikoslain 40 luvun (Virkarikoksista) 4 §:n 1 momentin mukaan lahjuksen ottamisesta kansanedustajana on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Saman luvun uuden 4 a §:n mukaan vankeusrangaistus on vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta, jos teko on törkeä, esimerkiksi jos lahja tai etu on huomattavan arvokas.

– Rikoslain 38 luvun (Tieto- ja viestintärikoksista) mukaan salassapitorikoksesta on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi (1 §). Jos teko on vähäinen tai jos se on säädetty erikseen salassapitorikkomuksena rangaistavaksi, rikoksentehtäjä on tuomittava sakkoon (2 §).

Viranomaisten mukaan tällaisia rikosasioita ei ole ollut yhtään viime vuosina.

63. Kansanedustajien oikeudellinen vastuu toimistaan kansanedustajana on rajallinen. Perustuslain 30 §:n mukaan kansanedustajaa ei saa asettaa syytteeseen eikä hänen vapauttaan saa riistää hänen valtiopäivillä lausumiensa mielipiteiden tai asian käsittelyssä noudattamansa menettelyn johdosta, ellei eduskunta ole siihen suostunut päätöksellä, jota vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä on kannattanut. Muista rikoksista kansanedustaja voidaan kuitenkin asettaa syytteeseen kenen tahansa kansalaisen tapaan, eikä eduskunnan lupaa tällöin tarvita. Kansanedustaja nauttii kuitenkin laajempaa suojaa rikosprosessissa, sillä häntä ei saa pidättää tai vangita ennen oikeudenkäynnin alkamista ilman eduskunnan suostumusta, ellei häntä painavista syistä epäillä syylliseksi rikokseen, josta lievin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

64. Arviointiryhmä toteaa, että kansanedustajien käyttäytymisen ja mahdollisten eturistiriitojen valvonta on pitkälti uskottu suurelle yleisölle ja tiedotusvälineille, joilla on etenkin mahdollisuus tutustua kansanedustajien vapaaehtoisin sidonnaisuusilmoituksiin eduskunnan verkkosivuilla. Arviointiryhmälle kerrottiin useaan kertaan, että suomalaisen lehdistön paine kansanedustajia kohtaan on merkittävä, mikä näkyy siinä, että lähes kaikki kansanedustajat ilmoittavat sidonnaisuutensa vapaaehtoisesti. Jotkut arviointiryhmän haastattelemaat henkilöt olivat kuitenkin huolissaan tutkivan journalismin puutteesta (joka johtuu suurista kustannuksista) sekä tiedotusvälineiden huomattavasta keskittymisestä. Arviointiryhmällä ei ollut mahdollisuutta todentaa näitä väitteitä, mutta

³³ Katso kohta "Eturistiriidat" edellä.

sen mielestä on jossain määrin epävarmaa, pystyvätkö tiedotusvälineet ja kansalaiset valvomaan kansanedustajien käyttäytymistä ja mahdollisia eturistiriitoja tehokkaasti ja jatkuvasti. Arviointiryhmä myöntää, että yleisön harjoittama valvonta (joka toteutuu vapaiden, rehellisten ja säännöllisten vaalien kautta), on keskeinen ja tarpeellinen väline poliittiseen päätöksentekoon liittyvän korruption torjunnassa. Tällainen valvonta voisi kuitenkin olla vieläkin tehokkaampaa, jos sitä täydennettäisiin hallinnollisilla takeilla, joilla varmistettaisiin etenkin se, että yleisö saa valvontaa varten tarvittavat tiedot. Kun otetaan huomioon edellä esitetyt suositukset kansanedustajien menettelyä ja velvollisuuksia koskevien sääntöjen (erityisesti eturistiriitojen ja sidonnaisuuksien osalta) edelleen kehittämistä, arviointiryhmän mielestä on loogista vaatia, että toimivaltaiset tahot valvoisivat tällaisten sääntöjen täytäntöönpanoa jollain tavoin.

65. Arviointiryhmä on täysin tietoinen useiden haastateltujen virkamiesten ilmaisemista huolista, jotka koskevat suomalaisen läpinäkyvyyden ja luottamuksen kulttuurin säilyttämistä sekä tarpeettoman byrokratian välttämistä. On selvää, että Suomen viranomaisten on itse päätettävä, miten valvonta voidaan parhaiten järjestää. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan esimerkiksi nykyiset eduskunnan elimet, kuten asianomaiset valiokunnat tai eduskunnan kanslia, voisivat hoitaa tällaista valvontaa tehokkaasti (esimerkiksi sidonnaisuuksien ilmoittamista voitaisiin valvoa samalla tavoin kuin kansanedustajien etuja, joita eduskunnan kanslian tilitoimisto ja eduskunnan tilintarkastajat valvovat). Jotta järjestelmä olisi uskottava, sääntöjen rikkomisesta, esimerkiksi perustuslain 32 §:n rikkomisesta tai sidonnaisuuksien ilmoittamatta jättämisestä, olisi voitava määrätä asianmukaiset seuraamukset. Edellä olevat kohdat huomioon ottaen **GRECO suosittelee, että kansanedustajien eturistiriitoja ja sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevien nykyisten ja tulevien sääntöjen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistamiseksi ryhdytään tarkoituksenmukaisiin toimiin.** Tällaisten järjestelyjen tulee näkyä myös edellä suositelluissa käytäntönsäännöissä.³⁴

Neuvonta, koulutus ja tietoisuus

66. Eduskunnan kanslia järjestää kunkin vaalikauden alussa uusien kansanedustajien perehdytyksen, jossa käydään läpi eturistiriitojen sekä omaisuuden ja sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevat voimassa olevat säännöt ja käytännöt.

67. Eduskunnan kanslia julkaisee kansanedustajan käsikirjan sekä kokoelman kansanedustajan työhön liittyvistä keskeisimmistä laeista ja ohjeista. Käsikirja on kuitenkin melko yleisluonteinen, eikä siinä käsitellä eturistiriitoja. Kansanedustajilla on mahdollisuus saada neuvoja eduskunnan pääsihteeriltä, apulaispääsihteeriltä tai eduskunnan kansliasta. Erityisesti jos kansanedustaja on epävarma, voiko hän osallistua tietyn asian valmisteluun tai päätöksentekoon, hän voi pyytää eduskunnan pääsihteeriltä oikeudellisen lausunnon, kuten edellä todettiin.

68. Arviointiryhmälle kerrottiin, että uusien kansanedustajien perehdyttämistilaisuudet ovat melko laajoja, ja niissä käsitellään myös muun muassa eturistiriitojen ja sidonnaisuuksien ilmoittamista. Arviointiryhmä uskoo kuitenkin, että enemmänkin voitaisiin tehdä, jotta kansanedustajat olisivat entistä tietoisempia näistä asioista ja lahjomattomuutta koskevista normeista yleensä ja jotta säännöt käytäisiin läpi entistä tarkemmin – erityisesti kun otetaan huomioon kansanedustajien käyttäytymistä koskevien nykyistä kattavampien sääntöjen ja vaatimusten kehittäminen, jota tässä raportissa kannatetaan. Edellä on esitetty suositus lisäopastuksen antamisesta kansanedustajille, esimerkiksi erillisen koulutuksen tai neuvonnan avulla.³⁵

³⁴ Katso kohta "Eettiset periaatteet ja käyttäytymissäännöt" edellä.

³⁵ Katso kohta "Eettiset periaatteet ja käyttäytymissäännöt" edellä.

Ahvenanmaan maakuntapäivät

69. Ruotsinkielinen Ahvenanmaa kuuluu Suomeen, mutta sillä on itsehallinnollinen asema. Eduskunta hyväksyi Ahvenanmaan nykyisen itsehallintolain perustuslain säätämisyjärjestyksessä Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella, ja laki tuli voimaan 1. tammikuuta 1993. Maakuntapäivien toiminta kuuluu itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.³⁶ Ahvenanmaan maakuntapäivät on yksikamarinen, ja siihen kuuluu 30 jäsentä, jotka valitaan välittömällä vaaleilla neljäksi vuodeksi kerrallaan. Vaalitapa on samanlainen kuin Manner-Suomessa. Maakuntapäivien sisäiset säännöt vastaavat eduskunnassa sovellettuja sääntöjä. Muun muassa kansanedustajien käyttäytymiseen, eturistiriitoihin ja lahjoihin liittyvä oikeudellinen tilanne ja parlamentaarinen kulttuuri ovat myös pitkälti samanlaisia kuin eduskunnassa. Ahvenanmaan viranomaisia kehoitetaan siksi samalla tavoin ryhtymään raportin tässä luvussa esitettyjen suositusten mukaisiin toimiin soveltuvin osin.

³⁶ Maakunnalla ei sitä vastoin ole tuomareita ja syyttäjiä koskevaa lainsäädäntövaltaa. Suomen valtio on yksin vastuussa tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption estämisestä.

IV. TUOMAREIHIN LIITTYVÄN KORRUPTION ESTÄMINEN

Yleiskatsaus oikeuslaitoksesta

70. Suomen oikeuslaitoksen perustana on perustuslaki (9 luvun (Lainkäyttö) 98–105 §) ja useat lait, erityisesti oikeudenkäymiskaari. Tuomarien asemaan sovelletaan periaatteessa valtion virkamieslain yleisiä säännöksiä, lukuun ottamatta tiettyjä, muun muassa nimittämistä ja erottamista koskevia säännöksiä.³⁷ Oikeusministeriö asetti marraskuussa 2011 työryhmän (noin 15 jäsentä, pääasiassa tuomareita) valmistelemaan tuomareita ja tuomioistuimia koskevaa lakia vuoden 2013 loppuun mennessä. Hankkeen tavoitteena on koota yhteen nykyinen lainsäädäntö (muun muassa tuomioistuinten organisaatiota ja tuomarien asemaa koskevat säännökset) sekä siirtää sääntely laintasoiseksi. Tarkoituksena on muun muassa arvioida uudelleen tiettyjen esittelijöiden³⁸ nimittämistä ja asemaa (erityisesti mukauttaa nimitysmenettely tuomarien nimitysmenettelyyn). Esittelijöiden tehtävänä on asioiden valmistelu tietyissä tuomioistuimissa, ja he kuuluvat tuomioistuinten henkilöstöön. Uuteen lakiin ei ole tarkoitus sisällyttää eturistiriitoja koskevia säännöksiä.

71. Tuomioistuinten riippumattomuus ja tuomarien puolueettomuus ovat oikeusvaltioperiaatteen ohjaaman valtion keskeisiä periaatteita, jotka hyödyttävät kansalaisia ja koko yhteiskuntaa, sillä ne suojaavat oikeudellista päätöksentekoa sopimattomalta vaikuttamiselta ja takaavat viime kädessä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin. Tuomioistuinten riippumattomuuden takaa Suomessa perustuslaki (3 §, valtiollisten tehtävien jako). Perustuslaissa säädetään myös, että kukaan yksilö tai mikään instituutio ei saa antaa ohjeita tuomarille yksittäisissä tapauksissa (katso 21 §). Lisäksi pykälässä taataan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta päätökseen.

72. Perustuslain 98 §:n mukaan yleisiä tuomioistuimia ovat korkein oikeus, hovioikeudet ja käräjäoikeudet. Hallintotuomioistuimia ovat korkein hallinto-oikeus ja alueelliset hallinto-oikeudet. Eduskunta voi perustaa erityistuomioistuimia tiettyjen asioiden käsittelyä varten. Perustuslaki kieltää satunnaiset tuomioistuimet. Perustuslakituomioistuinta ei ole.³⁹ Suomessa on nykyään noin 950 ammattituomaria, 370 esittelijää ja 1 700 lautamiestä.

73. Oikeusministeriö (oikeushallinto-osasto) vastaa tuomioistuinten keskushallinnosta. Tuomioistuinneuvostoa tai vastaavaa elintä ei ole. Jotkut arviointiryhmän haastattelemat henkilöt olivat sitä mieltä, että tuomioistuinten hallinto tulisi erottaa oikeusministeriöstä, jotta tuomioistuinten riippumattomuus ja tehokkuus voitaisiin varmistaa nykyistä paremmin. Arviointiryhmä haluaa kiinnittää viranomaisten huomiota kansainvälisiin vaatimuksiin tuomioistuinneuvoston tai vastaavan sellaisen riippumattoman viranomaisen perustamisesta, jolla on laaja toimivalta tuomarien ohjesääntöä sekä oikeudellisten instituutioiden organisaatiota ja toimintaa koskevissa kysymyksissä.⁴⁰

74. Suomen tuomariliitto toimii tuomioistuinlaitoksen kehittämiseksi sekä sen merkityksen ja tuomarin riippumattoman aseman säilyttämiseksi yhteiskunnassa. Tuomariliitto seuraa oikeuspolitiikkaa, erityisesti lainvalmistelutoimintaa, sekä esittää kannanottoja ja tekee aloitteita. Lisäksi se harjoittaa koulutus- ja julkaisutoimintaa sekä järjestää tuomarikunnalle yhteisiä tapahtumia. Suomen tuomariliittoon kuuluu nykyään

³⁷ Katso valtion virkamieslain 12 luvun (Tuomarit) 45–48 §.

³⁸ Esittelijät, jotka voivat lain mukaan toimia tuomareina tietyissä tapauksissa, eli hovioikeuden esittelijät.

³⁹ Eduskunnan perustuslakivaliokunta tutkii lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden (katso luku "Kansanedustajiin liittyvän korruption estäminen" edellä).

⁴⁰ Katso esimerkiksi [Recommendation Rec\(2010\)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities](#); [Opinion No.10\(2007\) of the Consultative Council of European Judges \(CCJE\) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society](#).

noin 850 tuomaria ja esittelijää (jäsenyhdistysten kautta). Korkeimpien oikeuksien 40 tuomaria kuuluvat omaan yhdistykseen. Myös lautamiehillä on oma yhdistys, Suomen lautamiehet ry.

Yleiset tuomioistuimet

75. Rikos- ja siviiliasioiden käsittelyä varten on kolme oikeusastetta. Tuomiopiirejä on 27, ja kussakin niistä on käräjäoikeus (ensimmäinen oikeusaste). Jokaisessa käräjäoikeudessa on laamanni, muita ammattituomareita ja lautamiehiä. Ammattituomarit nimitetään ja lautamiehet valitaan. Lautamiehet osallistuvat vain rikosasioiden ratkaisemiseen. Käräjäoikeus on päätösvaltainen rikosasiassa, kun tuomioistuimessa on puheenjohtaja ja kolme lautamiestä, jollei kolmen lainoppineen jäsenen kokoonpanoa pidetä perusteltuna. Tietyissä tapauksissa päätösvaltaisuuteen riittää yksi lainoppinut jäsen. Käräjäoikeudessa voi olla myös kärjäviskaaleja ja kärjänotaareja sekä maoikeusinsinöörejä maoikeuden (maaoikeusasioita käsittelevä käräjäoikeuden erillinen osasto) käsiteltäväksi säädettyjä asioita varten tai sotilasjäseniä sotilasoikeudenkäyntiasioita varten. Kaikissa käräjäoikeuksissa ei käsitellä maoikeusasioita tai sotilasoikeudenkäyntiasioita.

76. Hovioikeudet käsittelevät siviili- ja rikosasioissa tehtyjä valituksia. Hovioikeudessa on presidentti, muita ammattituomareita ja esittelijöitä. Kokenut esittelijä voi hovioikeuslain mukaan toimia yhtenä kolmesta tuomarista eräissä vähemmän vaativissa asioissa. Sotilasasioiden käsittelyyn hovioikeudessa osallistuu ammattituomareita ja asiantuntijajäseniä (sotilasjäseniä).

77. Korkein oikeus on kolmas ja ylin oikeusaste siviili- ja rikosasioissa. Sen tehtävistä ja asemasta lainkäytön valvojana omalla toimialallaan säädetään perustuslain 99 §:ssä. Korkein oikeus ottaa käsiteltäväksi asioita vain tietyin ehdoin. Korkeimmassa oikeudessa on presidentti, ammattituomareita ja esittelijöitä⁴¹. Korkeimman oikeuden esittelijöillä on sama virassapysymisoikeus kuin tuomareilla. Sotilasasioiden käsittelyyn korkeimmassa oikeudessa osallistuu ammattituomareita ja asiantuntijajäseniä (sotilasjäseniä).

Hallintotuomioistuimet

78. Hallintoasioita käsittelee yleensä alueellinen hallinto-oikeus, jossa on ylituomari, esittelijöitä, muita ammattituomareita sekä tietyissä asioissa myös asiantuntijajäseniä. Valtioneuvosto määrää riittävän määrän asiantuntijajäseniä⁴² sekä näille varajäseniä neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Tarvittaessa valtioneuvosto määrää heille seuraajan jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Asiantuntijajäsen tai hänen varajäsenensä voidaan erottaa kesken toimikauden ainoastaan samoin perustein ja samaa menettelyä noudattaen kuin tuomarin viran haltija.

79. Ylin oikeusaste hallintoasioissa on korkein hallinto-oikeus, jossa on presidentti, muita ammattituomareita, esittelijöitä sekä tietyissä asioissa asiantuntijajäseniä. Korkeimman hallinto-oikeuden esittelijöillä on sama virassapysymisoikeus kuin

⁴¹ Perustuslain 100 §.

⁴² Asiantuntijajäsenet, joilla on oltava asiaankuuluva koulutus ja vaaditun tasoinen kokemus, osallistuvat seuraavien asioiden käsittelyyn: 1) lastensuojelulaissa tarkoitetut lapsi- ja perhekohtaista suojelua koskevat asiat; 2) kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa tarkoitetut vastoin tahtoa tapahtuvaa erityishuollon antamista tai jatkamista koskevat asiat; 3) asiat, joissa on kysymys mielenterveyslaissa tarkoitetusta henkilön määräämisestä hoitoon tai hoidon jatkamisesta hänen tahdostaan riippumatta, hänen omaisuutensa haltuunotosta tai yhteydenpidon rajaamisesta; 4) asiat, joissa on kysymys henkilön määräämisestä päihdehuoltolain 11 tai 12 §:n mukaisesti hoitoon hänen tahdostaan riippumatta, sekä mainitun lain 13 §:ssä tarkoitetut asiat; 5) tartuntatautilaissa tarkoitetut asiat. Vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisten asioiden käsittelyyn hallinto-oikeudessa voi osallistua myös muita kuin lainoppineita jäseniä. Tällaisten jäsenten kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto sekä perehtyneisyys sovellettavaan lainsäädäntöön.

tuomareilla. Tasavallan presidentti nimittää asiantuntijajäsenet⁴³ neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Erylistuomioistuimet

80. Valtakunnanoikeus, joka on kokoontunut vain muutaman kerran, käsittelee syytteitä, jotka nostetaan virkatoimessa lainvastaisesti menetellyttä valtioneuvoston jäsentä, oikeuskansleria, eduskunnan oikeusasiamiestä tai korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä vastaan⁴⁴. Valtakunnanoikeuteen kuuluvat korkeimman oikeuden presidentti (puheenjohtaja), korkeimman hallinto-oikeuden presidentti, kolme virkaiältään vanhinta hovioikeuden presidenttiä sekä viisi eduskunnan valitsemaa jäsentä (ja heidän varajäsenensä), joiden toimikausi on neljä vuotta. Asiantuntijajäsenet voidaan valita uudelleen, mutta jäsenyys päättyy, kun henkilö täyttää 67 vuotta. Jos päätös syytteen nostamisesta on tehty ennen jäsenen toimikauden päättymistä, hänen on osallistuttava asian käsittelyyn valtakunnanoikeudessa tuomion antamiseen saakka.

81. Markkinaoikeus käsittelee muun muassa julkisia hankintoja, kilpailua ja sopimatonta markkinointia koskevia asioita. Markkinaoikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan oikeuteen sen mukaan, millainen asia on kyseessä. Markkinaoikeudessa on ylituomari, muita ammattituomareita ja asiantuntijajäseniä⁴⁵.

82. Työtuomioistuin käsittelee työntekijöiden työehtosopimuksiin ja virkamiesten virkaehtosopimuksiin liittyviä riita-asioita. Sen ratkaisuihin ei voi valittaa. Työtuomioistuimessa on presidentti, ammattituomari ja 14 sivutoimista asiantuntijajäsentä⁴⁶. Kahdella asiantuntijajäsenellä on oltava oikeustieteellinen tutkinto, ja heidän on oltava lainkäyttöön perehtyneitä, jotta he voivat toimia tarvittaessa varapuheenjohtajina. Työtuomioistuimen jäsenten on oltava 20 vuotta täyttäneitä Suomen kansalaisia, jotka eivät ole konkurssissa. He ovat velvollisia eroamaan täyttäessään 68 vuotta.

83. Vakuutusosoikeus käsittelee tiettyjä sosiaalivakuutukseen, esimerkiksi työtapaturmavakuutukseen ja eläkkeisiin, liittyviä asioita. Kyseiset asiat käsitellään yleensä ensin muutoksenhakulautakunnassa, jonka päätöksistä voi valittaa vakuutusosoikeuteen. Tietyissä tapaturmavakuutukseen liittyvissä asioissa vakuutusosoikeuden päätöksiin voidaan hakea valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Vakuutusosoikeudessa on ylituomari, muita ammattituomareita, esittelijöitä ja tietyissä asioissa asiantuntijajäseniä⁴⁷. Esittelijä toimii lakimiesjäsenenä joissain asioissa.

⁴³ Asiantuntijajäsenet osallistuvat vesilain, ympäristönsuojelulain sekä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisten asioiden (ja vastaavien Ahvenanmaata koskevien asioiden) käsittelyyn sekä patenttia, hyödyllisyysmallioikeutta tai integroidun piirin piirimallia koskevien asioiden käsittelyyn. Asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksena on soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, perehtyneisyys sovellettavaan lainsäädäntöön sekä hyvä suomen ja ruotsin kielen taito.

⁴⁴ Perustuslain 101 §.

⁴⁵ Valtioneuvosto määrää riittävän määrän sivutoimisia asiantuntijajäseniä neljän vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Asiantuntijajäsenten kelpoisuusvaatimuksena on ylempi korkeakoulututkinto, suomen ja ruotsin kielen hyvä suullinen ja kirjallinen taito sekä perehtyneisyys joko kilpailuoikeuteen, hankintatoimeen ja energiamarkkinoihin tai kuluttajansuojaan ja markkinointiin sekä taloustieteeseen, elinkeinoelämään tai taloudellisiin kysymyksiin.

⁴⁶ Kahdeksan jäsenen on oltava työsuhteisiin perehtyneitä, ja heidät nimitetään työnantajyhdistysten sekä työntekijöiden ja toimihenkilöiden ammattiyhdistysten esityksestä. Neljän muun jäsenen on oltava virkasuhteisiin perehtyneitä. Heistä kaksi nimitetään valtiovarainministeriön, kunnallisen työmarkkinalaitoksen, kirkon työmarkkinalaitoksen ja Suomen Pankin esityksestä ja kaksi valtion ja Suomen Pankin sekä kunnallisten ja kirkollisten viranhaltijoiden ammattiyhdistysten esityksestä.

⁴⁷ Vakuutusosoikeudessa on sivutoimisia lääkärijäseniä (ja heidän varajäsenensä), jotka valtioneuvosto määrää sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksesta viideksi vuodeksi kerrallaan (enintään siihen asti, kun he täyttävät 68 vuotta). Muita jäseniä ovat työoloja, yritystoimintaa sekä sotilasvamma-asioita tuntevat jäsenet. Käsiteltävän asian mukaan kaksi näistä muista asiantuntijajäsenistä määrätään edustavimpien työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen ehdotuksesta, kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja pääsopijajärjestöjen ehdotuksesta,

Rekrytointi, ura ja palvelussuhteen ehdot

84. Perustuslain 102 §:ssä säädetään, että tasavallan presidentti vastaa vakinaisten tuomarien nimittämisestä ja että tästä menettelystä sekä muiden tuomarien nimittämismenettelystä säädetään laissa. Tuomarien nimittämismenettelyä säännellään tuomareiden nimittämisestä annetulla lailla (205/2000). Valtaosa tuomareista nimitetään vakinaiseen virkaan. Määräaikainen tuomari voidaan nimittää, jos tuomari on estynyt hoitamaan tehtäväänsä, mukaan lukien lomalla, tai jos se on tarpeen käsiteltävien asioiden lukumäärän tai laadun vuoksi tai muusta erityisestä syystä.

85. Tuomarit nimittää yleensä tasavallan presidentti valtioneuvoston ehdotuksesta ja tuomarinvalintalautakunnan esityksestä. Laissa ei määritetä syitä, joiden perusteella tasavallan presidentti tai valtioneuvosto voi poiketa tuomarinvalintalautakunnan esityksestä. Käytännössä näin on tapahtunut vain kerran. Tuomarinvalintalautakunta (12 jäsentä) on riippumaton elin, jonka jäsenistä pääosa edustaa tuomioistuinlaitosta. Kolme jäsenistä on tuomioistuinlaitoksen ulkopuolelta, eli Suomen asianajajaliiton nimeämä asianajaja, valtakunnansyyttäjän nimeämä syyttäjä ja oikeusministeriön nimeämä oikeustieteellisen tutkimuksen ja opetuksen edustaja. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomarien nimitys ei kuitenkaan kuulu tuomarinvalintalautakunnan toimivaltaan, vaan ylimmät oikeusasteet tekevät oman nimitysesityksensä, josta tasavallan presidentti tekee lopullisen päätöksen.

86. Hovioikeuksien, käräjäoikeuksien, hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten tuomarien nimittämisessä noudatetaan samanlaista menettelyä. Hovioikeus julistaa haettavaksi hovioikeuden ja käräjäoikeuden tuomarien virat, laatii yhteenvedon hakijoiden ansioista ja esittää lausunnon tuomarinvalintalautakunnalle. Lausuntoon sisältyy aina perusteltu päätös siitä, kuka hakijoista tulisi nimittää virkaan. Käräjäoikeuksien virkojen osalta hovioikeus kuulee ensin sitä käräjäoikeutta, johon virka sijoittuu, ja noudattaa sen jälkeen samanlaista menettelyä. Korkein oikeus vastaa hovioikeuden presidentin viran haettavaksi julistamisesta sekä lausunnon valmistelemisesta ja esittämisestä tuomarinvalintalautakunnalle. Hallinto-oikeudet ja erityistuomioistuimet (markkinaoikeus, työtuomioistuin ja vakuutus oikeus) noudattavat samanlaista menettelyä avoimna olevien virkojensa osalta.

87. Tuomarinvalintalautakunta kokoontuu yleensä kuukausittain, ja sen sihteeri valmistelee kaikki nimitysasiat. Lautakunta voi pyytää lausuntoja ja selvityksiä hakijoista ja kuulla sekä hakijoita että asiantuntijoita. Lautakunta toimittaa kirjallisen perustellun ehdotuksen nimittämisestä valtioneuvostolle (oikeusministerille), joka tekee esityksen tasavallan presidentille. Ennen esityksen tekemistä lautakunnan on varattava hakijoille tilaisuus lausua nimitysasian valmistelussa hankittujen lausuntojen ja selvitysten johdosta. Tuomarinvalintalautakunta on laatinut tuomioistuimille ohjeet tuomarinimitysten käsittelystä ja tarvittavien lausuntojen valmistelusta.

88. Tuomarinvalintalautakunnan tai valtioneuvoston esityksistä ei voi valittaa, mutta niistä voi tehdä kantelun eduskunnan oikeusasiamiehelle ja erityisesti oikeuskanslerille. Viranomaisten mukaan esimerkiksi eräs hakija kanteli siitä, että tuomarinvalintalautakunta ei ollut hankkinut kaikkia hakijan pakollisina pitämiä lausuntoja.

89. Tuomareiden nimittämisestä annetussa laissa säädetään tuomarin viran hakijoita koskevista vaatimuksista. Hakijan on oltava oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanut oikeamielinen Suomen kansalainen, joka aikaisemmalla toiminnallaan

valtion työmarkkinalaitoksen ja valtion virkamiesten ja työntekijöiden keskusjärjestöjen ehdotuksesta, edustavimpien yrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta, edustavimpien maatalousyrittäjäjärjestöjen ehdotuksesta tai sotilasalan keskusjärjestöjen ehdotuksesta (viimeksi mainittu puolustusministeriön ehdotuksesta). Joissain asioissa toinen jäsen on nimettävä työnantajapuolelta ja toinen jäsen työntekijäpuolelta. Asiantuntijajäsenten keskuudessa on oltava riittävästi sekä suomen kielen taitoisia että ruotsin kielen taitoisia henkilöitä.

tuomioistuimessa tai muussa tehtävässä on osoittanut, että hänellä on kyseisen viran menestyksellisen hoitamisen edellyttämä perehtyneisyys viran tehtäväalaan ja vastuisiin sekä tarvittavat henkilökohtaiset ominaisuudet. Jokaisen tuomarin on täytettävä laissa säädetyt suomen ja ruotsin kielen taitoa koskevat vaatimukset. Korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidentin tai jäsenen virkaa hakevan on myös oltava etevä laintuntija. Korkeimpien oikeuksien presidenteiltä edellytetään lisäksi johtamistaitoa.

90. Tuomarin virkaa hakevien lahjomattomuutta koskevia lisätarkastuksia ei tehdä. Yleisiä vaatimuksia ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Nimitysmenettelyssä arvioidaan myös hakijoiden henkilökohtaisia ominaisuuksia, ja arvio sisällytetään tuomarinvalintalautakunnalle annettavaan lausuntoon, johon hakija saa ottaa kantaa.

91. Asianomaiset tuomioistuimet julistavat määräaikaiset tehtävät haettavaksi, jos nimitys tehdään vähintään kuudeksi kuukaudeksi. Määräaikaisiin nimityksiin sovelletaan samoja kelpoisuusvaatimuksia kuin vakinaisiin virkoihin.

92. Korkein oikeus nimittää tuomarin määräajaksi hovioikeuden presidentin, työtuomioistuimen presidentin ja käräjäoikeuden laamannin tehtävään, korkein hallinto-oikeus hallinto-oikeuden ylituomarin, markkinaoikeuden ylituomarin ja vakuutusosituksen ylituomarin tehtävään. Lisäksi korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus nimittävät tuomareita vuotta pidemmäksi määräajaksi edellä mainittuihin tuomioistuihin kyseisen tuomioistuimen presidentin/laamannin/ylituomarin esityksestä. Enintään vuoden pituiset nimitykset tekee kyseisen tuomioistuimen presidentti/laamanni/ylituomari. Ennen määräaikaista nimitystä on kuultava tuomioistuimen johtoryhmää⁴⁸ tai, jos johtoryhmää ei ole, tuomioistuimen vakinaisia tuomareita, jollei se ole tarpeetonta nimityksen lyhytaikaisuuden vuoksi. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten virat on julistettava haettavaksi ennen niiden täyttämistä. Määräaikaiset nimitykset tekee tasavallan presidentti.

93. Tuomioistuinharjoittelijat nimitetään aina vuoden määräajaksi, ja nimityksen tekee kyseisen tuomioistuimen päällikkötuomari. Maaoykeusinsinöörit ovat toimivaltaisia käsittelemään maaoykeusasioita maaoykeuksina toimivissa käräjäoykeuksissa. Maaoykeusinsinöörien yhteistoiminta-alueista heidän työtilanteensa mukaan säädetään oikeusministeriön asetuksella. Maaoykeusinsinööriellä on oltava ylempi korkeakoulututkinto sekä erinomainen suomen tai ruotsin kielen taito tai molempien kielten taito sen mukaan, mikä on tuomioistuimen työkieli. Maaoykeusinsinöörit nimitetään samalla tavoin kuin käräjätuomarit. Hakijoista on kuitenkin hankittava Maanmittauslaitoksen keskushallinnon lausunto.

94. Lautamiehet ja tiettyjen tuomioistuinten asiantuntijajäsenet⁴⁹ valitaan tai nimitetään määräajaksi, mutta heidät voidaan valita uudelleen. Lautamiehet valitsee (valitsee uudelleen) neljän vuoden toimikaudeksi kunnanvaltuusto, joka sek in valitaan neljän vuoden välein. Lautamiesten on oltava vähintään 25-vuotiaita mutta alle 63-vuotiaita, ja heidän on edustettava mahdollisimman hyvin kyseisen kunnan väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakaumaa. Sotilasjäsenet määrää alioikeuteen hovioikeus, hovioikeuteen korkein oikeus ja korkeimpaan oikeuteen tasavallan presidentti. Ylemmissä oikeusasteissa sotilasjäsenten on oltava korkeampi arvoisia kuin alioikeudessa (vähintään majuri hovioikeudessa, vähintään eversti korkeimmassa oikeudessa). Kaikkien sotilasjäsenten toimikausi on kaksi vuotta, ja heillä on oltava vaadittu suomen ja ruotsin kielen taito.

⁴⁸ Käräjäoykeudessa voi olla hallinto- ja talousasioiden valmistelua varten johtoryhmä, johon kuuluu laamanni, tämän sijainen, muita käräjätuomareita sekä käräjäoykeuden henkilöstöä. Hovioikeudessa, hallinto-oikeudessa ja vakuutusoykeudessa johtoryhmä avustaa presidenttiä/ylituomaria toiminnan johtamisessa ja kehittämisessä.

⁴⁹ Valtakunnanoikeuden jäsenet, yleisten tuomioistuinten sotilasjäsenet sekä korkeimman hallinto-oikeuden, hallinto-oikeuksien, työtuomioistuimen, vakuutusoykeuden ja markkinaoykeuden asiantuntijajäsenet.

95. Tuomarit voidaan ylentää ja siirtää toiseen virkaan nimitysmenettelyn kautta. Perustuslain 103 §:n mukaan tuomaria ei saa ilman hänen suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto johdu tuomioistuinelaitoksen uudelleen järjestämisestä.

96. Tuomarit nauttivat perustuslain suojaa, eikä heitä periaatteessa voi erottaa.⁵⁰ Tuomari voi kuitenkin menettää virkansa tuomioistuimen tuomiolla, jos hänet on todettu syylliseksi julkisen vallan väärinkäyttöön tai muuhun törkeään virkarikokseen tai jos hänet tuomitaan vankeuteen. Korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidentille, jäsenelle ja esittelijälle antaa hakemuksesta eron se tuomioistuin, jonka palveluksessa hän on. Kaikille muille tuomareille eron antaa oikeusministeriö, jollei laissa toisin säädetä. Tuomari on velvollinen eroamaan valtion palveluksesta, jos hän on menettänyt työkykynsä sairauden, vian tai vamman vuoksi. Jos tuomari ei hae eroa, sen tuomioistuimen, jossa häntä olisi syytettävä virkarikoksesta, on annettava ero sen jälkeen, kun hänelle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi.⁵¹

97. Tuomarien palkat riippuvat palkkausluokasta ja työkokemuksesta. Kokemuslisää maksetaan 2, 5, 10, 16 ja 22 vuoden työkokemuksesta, ja sen suuruus on 5–25 prosenttia kyseisen palkkausluokan peruspalkasta. Tuomarit eivät saa lisätehtäviin liittyviä etuja.

98. Alimpaan palkkausluokkaan kuuluvalla käräjäoikeuden, hallinto-oikeuden, vakuutus-oikeuden tai markkinaoikeuden tuomarilla, jolla on yli kahden mutta alle viiden vuoden työkokemus, on noin 56 600 euron vuosipalkka uransa alussa. Samaan palkkausluokkaan kuuluvalla käräjäoikeuden ja hallinto-oikeuden (tai vakuutus-oikeuden tai markkinaoikeuden) tuomarilla, jolla on vähintään 22 vuoden työkokemus, vuosipalkka on noin 67 400 euroa. Ylemmässä palkkausluokassa käräjäoikeuden ja hallinto-oikeuden (sekä vakuutus-oikeuden ja markkinaoikeuden) tuomarin enimmäisvuosipalkka (ilman johtamis- ja kielilisiä) on noin 74 800 euroa.

99. Hovioikeuden tuomarit kuuluvat yleensä ylempään palkkausluokkaan kuin käräjäoikeuden ja hallinto-oikeuden tuomarit. Hovioikeuden presidentin jälkeen suurinta palkkaa maksetaan hovioikeudenlaamaneille, jotka ansaitsevat 22 vuoden työkokemuksen jälkeen noin 87 800 euroa vuodessa. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten vuosipalkka on noin 131 600 euroa ja presidenttien noin 154 800 euroa. Korkeimpien oikeuksien jäsenten ja presidenttien palkkoihin ei sisälly erikseen kokemus- tai muita lisiä, vaan heidän palkastaan säädetään erillisessä lainsäädännössä.

100. Arviointiryhmä panee merkille tuomarien valintamenettelyä koskevan vuoden 2000 uudistuksen, jonka tarkoituksena oli vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta hyväksymällä tuomareiden nimittämistä koskeva laki ja perustamalla tuomarinvalintalautakunta (jonka jäsenistä pääosa edustaa tuomioistuinlaitosta). Näyttää siltä, että tuomarinvalintalautakunnalla on ollut suuri merkitys tuomarinimitysten läpinäkyvyyden lisäämisessä sekä nimityskriteerien selventämisessä ja yhdenmukaistamisessa. Tuomarinvalintalautakunnan käytännön merkitys näkyy siinä, että tasavallan presidentti on tähän mennessä tehnyt vain kerran lautakunnan esityksestä poikkeavan nimityksen. Arviointiryhmän tietoon tuli kuitenkin vierailun aikana useita tuomioistuinlaitoksen erityispiirteitä, joita on ehkä syytä pohtia tarkemmin ja mahdollisesti uudistaa.

101. Ensinnäkin arviointiryhmälle kerrottiin, että eduskunnan oikeusasiamies on jatkuvasti arvostellut käräjäoikeuksien lautamiesten valintatapaa. Oikeusasiamiehen mielestä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on ongelmallista, että lautamiehet valitsee kunnanvaltuusto, siis toimeenpanovaltaa edustavat poliittiset toimijat, ilman

⁵⁰ Perustuslain 103 §.

⁵¹ Valtion virkamieslain 46 §:n 2 momentti. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentin ja jäsenen pidättää virantoimituksesta kuitenkin se tuomioistuin, jonka palveluksessa hän on.

tuomioistuinlaitoksen mukanaoloa. Lautamiehiä on Suomessa paljon (yhteensä 1 700), ja heillä on tärkeä asema (törkeissä rikosasioissa käräjäoikeuden kokoonpanoon kuuluu yleensä kolme lautamiestä, joilla on täysi äänioikeus). Arviointiryhmä ymmärtää siksi nämä huolet ja kannustaa viranomaisia etsimään sopivia keinoja, joilla tuomioistuinlaitos voisi olla mukana lautamiesten valinnassa kuten eräissä muissa Euroopan maissa (esimerkiksi kunnanvaltuustot esittävät ehdokkaita, mutta valinnan tekevät tuomioistuinten päälliköt tai tuomarivalintalautakunnat).

102. Toinen Suomen tuomioistuinlaitokseen liittyvä erityispiirre on asiantuntijajäsenten osallistuminen hallinto-oikeuksien ja erityistuomioistuinten (vakuutus oikeuden, markkinaoikeuden ja työtuomioistuimen) ratkaisukokoonpanoihin. Asiantuntijajäsenet nimittää valtioneuvosto tai, korkeimmassa hallinto-oikeudessa, tasavallan presidentti. Hallinto-oikeuksissa nimitykset tehdään kyseisen hallinto-oikeuden esityksestä, mutta erityistuomioistuinten asiantuntijajäsenten nimitys tapahtuu ilman tuomioistuimen mukanaoloa. Arviointiryhmän huomiota kiinnitettiin erityisesti vakuutus oikeuteen (ja muutoksenhakulautakuntiin, joissa sosiaalivakuutusasiat käsitellään yleensä ensin). Joissain vakuutus oikeuden ratkaisukokoonpanoissa asiantuntijajäsenet – jotka valtioneuvosto määrää sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksesta – ovat enemmistönä. Esimerkiksi lääketieteellisissä asioissa ratkaisukokoonpanoon kuuluu kaksi ammattituomaria ja kolme asiantuntijajäsentä, joilla on täysi äänioikeus. Oikeuden istunnot ovat periaatteessa suljettuja. Useiden arviointiryhmän haastatteleminen henkilöiden mukaan tällaiset asiantuntijajäsenet ovat usein toimineet lääketieteellisinä asiantuntijoina yksityisissä vakuutusyhtiöissä, joiden hoidettavaksi sairausvakuutus on uskottu Suomessa. Arviointiryhmä on täysin tietoinen siitä, että asiantuntijajäsenten osallistumisella lainkäyttöön on Suomessa pitkät perinteet. Samalla se panee merkille joidenkin haastateltujen ilmaiseman huolen siitä, että asiantuntijajäsenten nimityksistä vastaa toimeenpanovalta ilman tuomioistuinlaitoksen mukanaoloa, mistä voi aiheutua eturistiriitoja. Viranomaiset voivat halutessaan pohtia näitä huolenaiheita ja etsiä keinoja, joiden avulla asiantuntijajäsenten eturistiriitojen torjuntaa voidaan vahvistaa. Tällaisia keinoja voivat olla esimerkiksi nimitysmenettelyn muuttaminen tai asiantuntijajäseniä sisältävien ratkaisukokoonpanojen päätöksenteon läpinäkyvyyden edistäminen.

103. Kolmanneksi arviointiryhmä toteaa, että tuomareiden nimittämisestä annettua lakia ei sovelleta esittelijöihin (joiden tehtävänä on valmistella asiat päätöksentekoa varten tietyissä tuomioistuimissa), jotka asianomaisen tuomioistuimen päällikkötuomari nimittää ilman tuomarivalintalautakunnan mukanaoloa. Arviointiryhmä pitää myönteisenä nykyisiä esittelijöiden rekrytoinnin ja aseman uudelleenarviointia koskevia suunnitelmia,⁵² joiden tarkoituksena on erityisesti mukauttaa nimitysmenettely tuomarien nimitysmenettelyyn uuden tuomareita ja tuomioistuimia koskevan lain laatimisen yhteydessä. Arviointiryhmä toteaa lisäksi, että korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tuomarien nimitys ei kuulu tuomarivalintalautakunnan toimivaltaan, vaan ylimmät oikeusasteet tekevät omat nimitysesityksensä. Jotkut arviointiryhmän haastattelemat henkilöt arvostelivat sitä, että käytännössä nämä tuomioistuimet valitsevat itse jäsenensä, sillä tasavallan presidentti noudattaa aina niiden nimitysesityksiä. Viranomaiset voivat halutessaan ottaa nämä huolenaiheet huomioon meneillään olevassa uudistusprosessissa.

Asianhallinta ja menettelytavat

104. Laissa ei ole asianhallintaa koskevia nimenomaisia säännöksiä. Käsiteltävien asioiden jakamisesta määrätään yleensä tuomioistuinten työjärjestyksissä. Tavallisesti asiat jaetaan tuomareille sattumanvaraisesti vuorotellen. Tuomioistuimen päällikkötuomari voi kuitenkin hallinnollisena toimenpiteenä järjestää tuomioistuimen toiminnan niin, että tietyt osastot tai tuomarit käsittelevät vain tietyntyyppisiä asioita,

⁵² Katso kohta "Yleiskatsaus oikeuslaitoksesta" edellä.

esimerkiksi rikos- tai siviiliasioita. Hallinto-oikeuksissa asioiden jakaminen esittelijöille sekä oikeuden kokoonpano määräytyvät yleensä asian laadun mukaan.

105. Laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä tuomarin siirtämisestä pois asian käsittelystä. Viranomaisten mukaan päällikkötuomari voi käytännössä osana hallintotehtäviään siirtää asian pois tuomarilta, jos sen käsittely on viivästynyt kohtuuttomasti. Arviointiryhmän saamien tietojen mukaan eduskunnan oikeusasiamies on suositellut, että oikeusministeriö ottaisi harkittavakseen tarpeen säätää kärjäjätuomarin käsiteltäväksi jaettujen juttujen siirtämisestä ja mahdollisesti myös tuomioistuimen asiajaon perusteista lain tasolla ja nykyistä kärjäoikeusasetusta täsmällisemmin.⁵³ Ministeriö ilmoitti vuonna 2007 yhtyvänsä näihin kannanottoihin, mutta oikeusasiamiehen suositus ei ole vielä johtanut lainsäädäntömuutoksiin. Arviointiryhmän mielestä oli kiinnostavaa kuulla, että tätä asiaa tarkastellaan meneillään olevassa uudistusprosessissa. Tällaisia toimia on aiheellista tukea, jotta varmistetaan asioiden jakamisen objektiivisuus ja läpinäkyvyys sekä vältetään mahdollinen mielivaltaisuus.

106. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Äskettäin annetussa laissa säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy.⁵⁴ Lakia sovelletaan vain yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävissä siviili- ja rikosasioissa, mutta viranomaisten mukaan soveltamisalan laajentamista hallinto-oikeuksiin ja erityistuomioistuimiin koskevat lainsäädäntömuutokset tulevat voimaan 1. kesäkuuta 2013. Tuomioistuimen päällikkötuomarin tehtävänä on varmistaa, että asiat ratkaistaan ilman aiheetonta viivytystä. Arviointiryhmä huolestui kuullessaan vierailun aikana, että oikeudenkäyntien pituus näyttää olevan merkittävä ongelma, jonka syynä on resurssien riittämättömyys ja raskas oikeudenkäyntijärjestelmä. Viranomaisten mukaan tuomioistuinten asianhallintajärjestelmiin on sisällytetty mekanismeja, joiden tarkoituksena on muun muassa kiinnittää huomiota määräaikoihin. Näitä mekanismeja tullaan parantamaan edelleen asioiden keston seurannan helpottamiseksi. On erittäin tärkeää, että viranomaiset jatkavat ponnistuksiaan ja harkitsevat mahdollisia muita toimia, joilla varmistetaan asioiden ratkaiseminen riittävän ajoissa.

107. Oikeudenkäymiskaaren 19 luvussa säädetään kiireelliseksi määräytyistä asioista. Yleisten tuomioistuinten käsittelemien asioiden määräämisestä kiireelliseksi säädetään erillisissä laeissa (esimerkiksi lapsen huoltoa koskevan päätöksen täytäntöönpano, tapaamisoikeus ja vangitsemisasiat). Hovioikeusasetuksen 14 §:ssä säädetään, että asiat käsitellään yleensä niiden vireilletulojärjestyksessä. Samassa pykälässä luetellaan asiat, jotka on käsiteltävä kiireellisinä (esimerkiksi pakkokeinolain mukaiset vangitsemisasiat ja vangitsemista, matkustuskieltoa, telekuuntelua ja televalvontaa koskevat kantelut sekä vangittuja ja virantoimituksesta pidätettyinä olevia koskevat rikosasiat). Myös hallinto-oikeuksien kiireellisinä käsittelemistä asioista säädetään erillisissä laeissa (esimerkiksi palvelussuhdeturva, huostaanotto ja asiakirjajulkisuutta koskevat asiat sekä asuntorakentamisen kannalta tai muutoin yhteiskunnallisesti merkittäväksi katsottavaa asemakaavaa koskevat valitukset).

⁵³ Suositus esitetään oikeusasiamiehen vuoden 2006 toimintakertomuksessa (s. 88–89) ja uudelleen vuoden 2010 toimintakertomuksessa (s. 96), jossa viitataan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 5. lokakuuta 2010 antamaan tuomioon (DMD Group, A.S. v. Slovakia). Ihmisoikeustuomioistuin totesi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa oli rikottu, sillä asioiden siirtämistä koskeva lainsäädäntö oli liian epätasällista.

⁵⁴ Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annettu laki (362/2009), joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2010. Arvioitaessa oikeudenkäynnin viivästymistä otetaan huomioon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaaleen soveltamista.

108. Oikeudenkäynnit ovat pääsääntöisesti julkisia. Suljetusta käsittelystä säädetään laissa⁵⁵.

⁵⁵ Laki oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa (370/2007) sekä laki oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa (381/2007).

Eettiset periaatteet, käyttäytymissäännöt ja eturistiriidat

109. Valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin mukaan virkamiehen – myös tuomarin – "on käyttäytyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla". Oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 7 §:n mukaan tuomarin on ryhtyessään hoitamaan virkaansa vannottava virkaavala, joka velvoittaa hänet noudattamaan virkaa koskevia periaatteita ja välttämään epäasianmukaista käyttäytymistä.⁵⁶ Viranomaisten mukaan myös tuomarinohjeet, jotka uskonpuhdistaja, pappi ja oikeusoppinut Olaus Petri laati vuoden 1540 tienoilla, ovat olennainen osa suomalaista oikeusperinnettä.⁵⁷ Vaikka näitä ohjeita ei ole koskaan vahvistettu laiksi, niillä on lakikirjan liitteenä ollut varsin merkittävä aatteellinen vaikutus lainkäytössä. Suuri osa niiden sisältämistä siviili-, rikos- ja prosessioikeudellisista säännöistä on saanut sijansa myös laissa. Tuomarinohjeiden pääteema on, että lait ja esivalta ovat kansan parhaaksi ja että valtaa ei saa käyttää väärin.⁵⁸

110. Suomen tuomariliitto hyväksyi 4. toukokuuta 2012 tuomarin eettiset periaatteet, joiden valmistelussa se kuuli Suomen Asianajajaliittoa, Suomen Syyttäjähdistystä, Helsingin yliopiston oikeustieteellistä tiedekuntaa ja filosofian laitosta, oikeusministeriötä, eduskunnan oikeusasiamiestä, oikeuskanslerinvirastoa, Oikeuspoliittista tutkimuslaitosta, Oikeustoimittajat ry:tä ja Suomen lakimiesliittoa. Periaatteiden valmistelussa kuultiin myös tuomareita ja esittelijöitä (riippumatta siitä, kuuluivatko he Suomen tuomariliittoon), ja Suomen lautamiehet ry:tä pyydettiin ottamaan kantaa niiden luonnokseen. Eettiset periaatteet julkaistiin 12. lokakuuta 2012, ja ne ovat saatavilla Suomen tuomariliiton verkkosivustolla⁵⁹ sekä oikeusministeriön ylläpitämällä oikeuslaitosta koskevalla verkkosivustolla.⁶⁰ Viranomaisten mukaan eettiset periaatteet on jo jaettu kaikille ammattituomareille ja esittelijöille, ja ne sisällytetään oikeusministeriön seuraavaan, vastavalituille 1 700 lautamiehelle suunnattuun koulutusohjelmaan.

111. Tuomarin eettisissä periaatteissa on 15 kohtaa, joissa määritellään ja selitetään riippumattomuutta ja puolueettomuutta, oikeamielisyyttä, ammattitaitoa sekä avoimuutta koskevat periaatteet. Johdannon mukaan tuomarin eettiset periaatteet vastaavat suomalaisen tuomarikunnan vahvistamisajankohdan mukaista käsitystä menettelytavoista, ja niiden tavoitteena on vahvistaa yleisön luottamusta lainkäyttöön, antaa yleisölle tietoa lainkäyttöä ohjaavasta ammattietiikasta sekä auttaa tuomareita tekemään eettisesti perusteltuja valintoja. Eettiset periaatteet eivät muuta edellä mainittujen tuomarinohjeiden asemaa, vaan ne ovat edelleen elinvoimaisia.

112. Oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa (Tuomarin esteellisyydestä) on säännöksiä eturistiriidoista (katso jäljempänä), mutta eturistiriidan käsitettä ei muutoin kuvata laissa.

113. Arviointiryhmä suhtautuu myönteisesti Suomen tuomariliiton äskettäin hyväksymiin ja Internetissä julkaisemiin tuomarin eettisiin periaatteisiin, joiden valmisteluun on osallistunut sekä tuomioistuineläimien edustajia että sen ulkopuolisia

⁵⁶ Valassa todetaan erityisesti seuraavasti: "etten koskaan minkään varjolla lakia vääristele enkä vääryyttä edistä sukulaisuuden, lankouden, ystävyuden, kateuden ja vihan tahi pelon tähden taikka lahjan ja antimien tahi muun syyn takia, enkä syytöntä syylliseksi taikka syyllistä syyttömäksi tee."

⁵⁷ Yleiskatsaus ohjeista on osoitteessa

<http://www.om.fi/fi/index/julkaisut/esitteet/olauspetrintuomarinohjeet.html>

⁵⁸ Ohjeissa todetaan erityisesti seuraavasti: "Tuomarin tulee myös muistaa tuomarinviran olevan asetetun yhteisen kansan hyödyksi eikä tuomarin omaksi hyödyksi, ja sentähden hänen pitää sitä hoitaa yhteiselle kansalle eikä itsellensä hyväksi, vaikka siitä hänelle itselleenkin on hyvää, kun hän sitä oikein toimittaa. Kuitenkin tulee hänen virassansa tavoittaa yhteistä hyvää eikä omaansa. Sillä tuomari on yhteisen kansan tähden eikä yhteinen kansa tuomarin tähden."

⁵⁹ Katso <http://www.tuomariliitto.fi/prime103/prime101.aspx>

⁶⁰ Katso <http://www.oikeus.fi/4315.htm>

toimijoita. Periaatteet ovat merkittävä askel kohti kaikkia Suomen tuomareita koskevien eettisten normien määrittelyä ja edistämistä. Viranomaisten mukaan eettiset periaatteet koskevat selvästi kaikkia ammattituomareita ja esittelijöitä (ja ne on jaettu heille) riippumatta siitä, ovatko he Suomen tuomariliiton jäseniä (valtaosa on), erityisesti koska ne ovat ohjeita eivätkä oikeudellisesti sitovia säännöksiä. Lisäksi viranomaisten mukaan näitä periaatteita on sovellettava lainkäyttöön yleensä, siis myös lautamiesten (jotka ovat jossain määrin olleet mukana niiden valmistelussa) ja tuomioistuinten asiantuntijajäsenten toimintaan. Arviointiryhmä hyväksyy edellä esitetyn, mutta haluaa korostaa, että on tärkeää antaa tämä uusi apuväline tiedoksi myös kaikille lautamiehille ja asiantuntijajäsenille, jotta varmistetaan, että he ovat tietoisia tehtäviään ohjaavista eettisistä periaatteista.

114. Arviointiryhmä toteaa, että eettiset periaatteet ovat melko yleisluonteisia. Vaikka nämä periaatteet on viranomaisten mukaan tarkoitettu eettisiksi tavoitteiksi, vaikka jokaisen niitä soveltavan henkilön odotetaan käyttävän omaa harkintaansa ja vaikka niiden päämääränä ei ollut oikeudellinen täsmällisyys, arviointiryhmä katsoo, että niissä ei oteta riittävästi ja johdonmukaisesti huomioon tiettyjä korruptioriskejä. Erityisesti mainittakoon, että niissä ei pyritä määrittelemään eturistiriitoja tai tarjoamaan sopivaa ohjeistusta eturistiriitojen ratkaisemiseksi. Siksi tarvitaan täydentäviä toimia, joiden avulla voidaan antaa lisäopastusta eettisistä kysymyksistä, eturistiriitojen määrittelystä ja niihin liittyvistä asioista, kuten lahjojen ja muiden etujen vastaanottamisesta sekä sivutoimien harjoittamisesta. Tällaisia toimia voisivat olla tuomarikunnalle annettava luottamuksellinen neuvonta tai kirjallinen ohjeistus ja – joka tapauksessa – käytännönläheisen, mieluiten säännöllisen koulutuksen järjestäminen (käytännön esimerkit mukaan luettuina). Edellä esitetyn perusteella **GRECO suosittelee, että (i) Suomen tuomariliiton hyväksymistä tuomarin eettisistä periaatteista tiedotetaan tehokkaasti kaikille lautamiehille ja tuomioistuinten asiantuntijajäsenille ja että (ii) niitä täydennetään muilla toimilla, myös erillisellä koulutuksella, joiden tavoitteena on antaa asianmukaista opastusta eettisten periaatteiden soveltamisesta sekä eturistiriidoista ja niihin liittyvistä asioista.**

Tiettyjen toimien kieltäminen tai rajoittaminen

Yhteensopimattomuus ja sivutoimet, palvelussuhteen jälkeiset rajoitukset

115. Mitkään lain säännökset eivät kiellä tuomareita ottamasta vastaan tiettyjä toimia tai tehtäviä. Valtion virkamieslain 18 §:ssä säädetään kuitenkin virkamiesten sivutoimen harjoittamisesta yleisesti ja tuomarien sivutoimen harjoittamisesta erityisesti.⁶¹ Pykälän 2 momentin mukaan tuomari tai tuomioistuimen esittelijä ei saa ottaa vastaan tai pitää mitään sivutoimintaa, ellei tuomioistuimen hakemuksesta myönnä siihen lupaa. Sivutoimella tarkoitetaan tässä yhteydessä virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä – myös tuomarilla – on oikeus kieltäytyä (siis virkatehtäviin kuulumatonta työtä), samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Harkitessaan sivutoimiluvan myöntämistä tuomioistuimen on otettava huomioon, että tuomari ei saa sivutoimen vuoksi tulla esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei saa myöskään vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimilupa voidaan antaa määräajaksi ja rajoitettuna, ja se voidaan peruuttaa, kun siihen on syytä.

116. Viranomaisten mukaan sivutoimilupia on käytännössä myönnetty muun muassa välimiestehtäviin, yhtiön hallituksen jäsenyyteen, luennoimiseen ja avustamiseen

⁶¹ Valtiovarainministeriö julkaisi lisäksi 23. elokuuta 2010 ohjeen "Virkamiesten sivutoimet", jonka tavoitteena on varmistaa, että kaikki virastot tietävät virkamiestensä sivutoimet ja tiedottavat virkamiehille heidän velvollisuuksistaan ja heiltä edellytettävästä käyttäytymisestä. Ohjeeseen on koottu asiaa koskevat säännökset selityksineen. Viranomaisten mukaan ohje koskee myös tuomareita siltä osin kuin se ei ole ristiriidassa tuomareihin sovellettavien säännösten kanssa (esimerkiksi esteellisyysäännökset).

yksittäisissä tapauksissa (esimerkiksi perunkirjoitukseen). Sivutoimiluvista kysyttiin eri tuomioistuimilta, joista yhdestäkään ei löytynyt esimerkkejä sivutoimiluvan epäämisestä. Joissain tapauksissa tuomari oli kuitenkin päättänyt olla jättämättä hakemusta keskusteltuaan ensin sivutoimesta tuomioistuimen ylituomarin tai presidentin kanssa.

117. Arviointiryhmän keräämistä tiedoista ilmenee, että vain harvalla tuomarilla on sivutoimia. Useat arviointiryhmän vierailunsa aikana haastattelemat henkilöt (sekä julkisten instituutioiden että kansalaisyhteiskunnan⁶² edustajat) ottivat kuitenkin esiin välimiesasian ja erityisesti korkeimman oikeuden jäsenten (mutta myös eräiden muiden tuomioistuinten, etenkin hovioikeuden, tuomarien) osallistumisen tällaiseen toimintaan⁶³. Arviointiryhmän vierailun aikana tiedotusvälineissä saivat runsaasti huomiota eräiden tuomarien välimiestehtävät. Tiedotusvälineiden mukaan tuomarit ansaitsivat niistä enemmän kuin päätehtävästään (esimerkiksi erään tuomarin kerrottiin ansainneen 370 000 euroa, tosin kyse oli mahdollisesti usean tehtävän palkkioista pitkältä ajalta). Arviointiryhmän tapaamat henkilöt arvostelivat välimiestehtävien läpinäkyvyyden puutetta, saatujen palkkioiden tasoa, epäselviä menettelyjä sekä välimiestehtävien mahdollista vaikutusta tuomarien viranhoitoon ja suuren yleisön tuomioistuinlaitosta kohtaan tuntemaan luottamukseen. Tiedotusvälineet olivat erityisesti huolissaan siitä, että saatuja tuloja ja välimiesmenettelyn asianosaisten nimiä ei kerrota (asianosaisia koskevat tiedot ovat valtion virkamieslain 18 §:n 5 momentin mukaan salassa pidettäviä). Tuomioistuinlaitoksessa ei myöskään ole yhtenäistä sivutoimilupien myöntämiskäytäntöä, ja menettelyt ovat erilaisia eri tuomioistuimissa. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus ei sisäisen sopimuksen mukaan salli jäsentensä välimiestehtäviä, kun taas korkeimmalla oikeudella oli arviointiryhmän vierailun aikoihin olemassa vain kirjoittamattomat säännöt siitä, ettei sen jäsenellä saa olla useita välimiestehtäviä samanaikaisesti. Arviointiryhmän mielestä olikin kiinnostavaa kuulla, että korkein oikeus hyväksyi vierailun jälkeen (20. joulukuuta 2012) kirjalliset ohjeet välimiestehtäviä koskevista sivutoimiluvista. Ohjeet sisältävät menettelysääntöjä sekä kriteerit, joiden perusteella sivutoimilupaa ei myönnetä.

118. Arviointiryhmä katsoo, että edellä kuvattuun tilanteeseen on puututtava muillakin tavoin, esimerkiksi meneillään olevan uudistusprosessin yhteydessä, jonka tavoitteena on tuomareita ja tuomioistuimia koskevan lain laatiminen. Kuten eräs haastatelluista henkilöistä totesi, on erittäin tärkeää, että tuomioistuinlaitoksessa ei esiinny korruptiota eikä eturistiriitoja, mutta tärkeää on myös, että suuri yleisö näkee asian samalla tavoin. On valitettavaa, jos kansalaiset saavat sen käsityksen, että välimiestoimintaan osallistuminen häiritsee tuomarin varsinaisten tehtävien hoitamista. Pitkällä aikavälillä tällainen käsitys voi heikentää tuomioistuinlaitoksen arvovaltaa. Arviointiryhmä katsoo, että tarvitaan tarkoituksenmukaisia toimia, joilla varmistetaan, että tuomarien sivutoimet – erityisesti välimiestehtävät – ovat yhteensopivia tuomarin aseman kanssa ja että ne eivät häiritse tuomarin tehtävän asianmukaista hoitamista. Tällaisia toimia voivat olla läpinäkyvyyttä lisäävien sääntöjen laatiminen (esimerkiksi tuomarien velvollisuus ilmoittaa tuomioistuimen presidentille välimiestehtävistä saadut tulot ja asianosaisten nimet, kuten edellä mainituissa korkeimman oikeuden ohjeissa määrätään) sekä lupien myöntämistä koskevien yhtenäisten menettelyjen ja kriteerien kehittäminen (mukaan lukien esimerkiksi tarkoituksenmukaiset ylärajat tuomarin välimiestehtävistä vuosittain saamille palkkioille ja välimiestehtäviin viikoittain käytettävälle tuntimäärälle). **GRECO suosittelee näin ollen, että tuomarien sivutoimia, erityisesti välimiestehtäviä, koskevia sääntöjä kehitetään edelleen lisäämällä läpinäkyvyyttä ja ottamalla käyttöön sivutoimilupien myöntämistä koskevat yhtenäiset menettelyt ja kriteerit sekä tarkoituksenmukaiset rajat.**

⁶² Arviointiryhmälle kerrottiin myös, että eräs kansalaisjärjestö teki toukokuussa 2012 välimiestehtäviä koskevan kantelun oikeuskanslerille.

⁶³ Viranomaisten toimittamien tilastotietojen mukaan ajanjaksolla 2008–2012 (ensimmäinen vuosipuolisko) kirjattiin yhteensä 41 välimiestehtävää.

119. Mitkään säännökset eivät kiellä tuomareita hoitamasta tiettyjä toimia tai tehtäviä tai osallistumista muuhun palkalliseen tai palkattomaan toimintaan tuomarinviran jälkeen. Arviointiryhmä katsoo, että jos tuomari aikoo siirtyä yksityiselle sektorille, esimerkiksi asianajajan tai konsultin tehtävään (arviointiryhmä kuuli tällaisista tapauksista haastatteluissa), hänelle voi aiheutua tuleviin sivutoimiin liittyviä eturistiriitoja tai hän voi ottaa vastaan sivutoimen käytettyään sopimattomalla tavalla hyväksi tuomarinvirkaansa. Vaikka on selvää, että entisillä tuomareilla on oltava mahdollisuus toimia edelleen lainkäytön parissa tuomarinvirkaansa jätettyään, arviointiryhmä kannustaa viranomaisia harkitsemaan meneillään olevan uudistusprosessin yhteydessä, onko eturistiriitojen välttämiseksi tarpeen ottaa käyttöön asianmukaiset säännöt tai ohjeet yksityiselle sektorille siirtyviä tuomareita varten.

Jääväminen ja asiasta vetäytyminen

120. Oikeudenkäymiskaaren 13 luvussa (1–9 §) säädetään tuomarin esteellisyyden perusteista tietyissä asioissa. Säännöksiä sovelletaan myös tuomioistuimen muuhun jäseneseen, esittelijään, pöytäkirjanpitäjään ja siihen, joka tuomioistuimessa ratkaisee asian tai voi olla läsnä asiaa ratkaistaessa. Säännöksiä muutettiin vuonna 2001 (lailla 441/2001), minkä tarkoituksena oli vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomarien puolueettomuutta tuomiovallan käytössä sekä ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntö.

121. Tuomari on esteellinen,
– jos tuomari tai hänen läheisensä⁶⁴ on asianosainen tai toimii tai on toiminut asianosaisen edustajana, avustajana tai asiamiehenä
– jos tuomari on tai on ollut todistajana tai asiantuntijana asiassa, jos tuomarin läheinen on todistajana tai asiantuntijana asiassa tai jos läheistä on käsittelyn aikaisemmassa vaiheessa kuultu tällaisessa ominaisuudessa ja asian ratkaisu voi osaltaan riippua tästä kuulemisesta
– jos on odotettavissa, että ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa tuomarille, hänen läheiselleen tai sille, jota tuomari tai hänen läheisensä edustaa⁶⁵
– jos tuomari tai hänen läheisensä toimii 1) hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa tai liikelaitoksessa tai 2) asemassa, jossa hän päättää valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön puhevallan käyttämisestä asiassa, ja edellä 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu taho on asiassa asianosainen tai asian ratkaisusta on sille odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
– jos asianosainen on tuomarin tai hänen läheisensä vastapuoli muussa oikeudenkäynnissä tai viranomaisen käsiteltävänä olevassa asiassa. Esteellisyyttä ei kuitenkaan aiheudu yksin sen vuoksi, että asianosaisena on valtio, kunta tai muu julkisyhteisö, eikä tuomarin jäävämistä koskevaa pyyntöä hyväksytä ilman pätevää syytä. Tuomari on esteellinen myös, jos hänellä on palvelussuhteen perusteella tai muuten asianosaiseen sellainen suhde, että se, erityisesti käsiteltävänä olevan asian laatu huomioon ottaen, antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa. Tavanomaisena pidettävään asiakkuuteen, omistukseen tai niihin verrattavaan seikkaan perustuva suhde asianosaiseen ei kuitenkaan aiheuta esteellisyyttä
– jos tuomari tai hänen läheisensä on käsitellyt samaa asiaa toisessa tuomioistuimessa, muussa viranomaisessa tai välimiehenä tai jos tuomari on asianosaisena samanlaisessa

⁶⁴ Läheisillä tarkoitetaan tässä yhteydessä (1) tuomarin puolisoa sekä tuomarin lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja tuomarille muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa, (2) tuomarin vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, tuomarin sisarusten lapsia ja tuomarin entistä puolisoa sekä (3) tuomarin puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä tuomarin puolison sisarusten lapsia. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita ja avioliitonomaisissa olosuhteissa eläviä henkilöitä. Tässä pykälässä tarkoitettuna läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista.

⁶⁵ Edustajalla tarkoitetaan tässä yhteydessä luonnollisen henkilön huoltajaa, edunvalvojaa tai muuta niihin rinnastettavaa edustajaa.

asiassa ja tämän asian laatu tai käsiteltävänä olevan asian ratkaisun vaikutus tuomarin asiaan antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta
– jos jokin muu edellä tarkoitettuun seikkaan rinnastettava seikka antaa perustellun aiheen epäillä tuomarin puolueettomuutta asiassa.

122. Asianosainen voi tehdä väitteen tuomarin esteellisyydestä. Väite ratkaistaan siinä tuomioistuimessa, jossa pääasia on käsiteltävänä. Tuomioistuin voi myös omasta aloitteestaan ottaa ratkaistavakseen kysymyksen esteellisyydestä. Esteelliseksi väitetty tuomari saa itse ratkaista väitteen esteellisyydestään vain, jos väite on selvästi perusteeton tai jos tuomioistuin ei ole ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä tuomaria.

Lahjat

123. Erityisesti tuomareita koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä lahjojen vastaanottamisesta ei ole. Viranomaiset viittaavat tältä osin rikoslain 40 luvun (Virkarikoksista) lahjontaa ja siihen liittyviä rikoksia koskeviin säännöksiin. Esimerkiksi korkeimman oikeuden 24. maaliskuuta 2000 antamassa ratkaisussa (2000:40) oli kyse "tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta" (10 §). Korkein oikeus totesi, että vesioikeuden jäsenet olivat rikkoneet virkavelvollisuutta vastaanottamalla kestitystä yhtiöltä, joka oli asianosainen vesioikeuden käsittelemässä asiassa. Valtion virkamieslain 15 §:ssä olevaa yleissääntöä – jonka mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen – sovelletaan myös tuomareihin.⁶⁶ Vierailun aikana arviointiryhmän tietoon ei tullut tämän oikeuskehityksen soveltamiseen liittyviä ongelmia. Arviointiryhmälle jäi selvä käsitys siitä, että tuomarit eivät pidä lahjojen vastaanottamista sallittuna ja että tuomarin asemaan sisältyy implisiittisesti nuhteettomuus sekä riippumattomuus ja riippumattomuuden vaikutelma.

Yhteydet kolmansiin osapuoliin, luottamukselliset tiedot

124. Edellä mainittua viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia⁶⁷ – jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä – sovelletaan myös tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin. Vaikka oikeudenkäynnit ja oikeudenkäyntiasiakirjat ovat julkisia, salassapitovelvoitteita koskevia säännöksiä on oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007) suljettujen käsittelyjen osalta sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Tuomioistuimen neuvottelu ja äänestys toimitetaan asianosaisten ja yleisön läsnä olematta, ja neuvottelun sisältö on pidettävä salassa. Näissä laeissa säädetyn asiakirjojen salassa pitämistä tai muuta salassapitoa koskevan velvollisuuden rikkomisesta rangaistaan rikoslain mukaan. Salassapitovelvoitteista säädetään myös oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Tuomareihin (ja muihin virkamiehiin) sovellettavat salassapitoa koskevat rikoslain säännökset ovat 38 luvussa (Tieto- ja viestintärikoksista) ja 40 luvussa (Virkarikoksista).

Omaisuuksien, tulojen, velkojen ja sidonnaisuuksien ilmoittaminen

125. Laissa ei kielletä tuomarilta minkäänlaisia omistuksia tai taloudellisia sidonnaisuuksia. Tuomarin on kuitenkin noudatettava esteellisyyssäännöksiä ja ilmoitettava sidonnaisuutensa.

126. Tuomareiden nimittämisestä annetun lain 14 §:n mukaan vakinaiseen tuomarin virkaan nimitettäväksi esitettävän henkilön on ennen nimittämistä annettava valtion

⁶⁶ Valtiovarainministeriö julkaisi lisäksi 23. elokuuta 2010 ohjeen "Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista", jonka tarkoituksena on vastata käytännössä esiin tulleisiin kysymyksiin sekä määrittellä sallitun ja kielletyn rajat. Mukana on myös käytännön esimerkkejä. Ohje koskee kaikkia valtion virkamiehiä, myös tuomareita.

⁶⁷ Katso luku "Kansanedustajiin liittyvän korruption estäminen" edellä.

virkamieslain 8 a §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Annetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset ja niissä havaitut puutteet on ilmoitettava viivytyksettä. Tuomarin on annettava vastaava selvitys myös asianomaisen viranomaisen sitä pyytäessä. Arviointiryhmälle kerrottiin haastatteluissa, että selvitysten päivittäminen oli käytännössä harvinaista ja että sitä vaadittiin vain, kun oli kyse "olennaisista muutoksista". Määrääjäksi nimitettävän tuomarin on ennen nimittämistä ja virkasuhteensa aikana ilmoitettava sidonnaisuutensa, jos nimitys tehdään vuotta pidemmäksi ajaksi. Henkilön, joka nimitetään määrääjäksi korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäseneksi, on aina ilmoitettava sidonnaisuutensa.

127. Sidonnaisuusilmoitukset tehdään oikeusministeriölle vakiolomakkeella ("Valtion ylimpiä virkamiehiä koskeva ilmoitus sidonnaisuuksista"), jossa on myös täyttöohjeet. Ilmoituksessa on annettava tiedot omistuksista ja taloudellisista sidonnaisuuksista, tulolähteistä, veloista ja muista taloudellisista vastuista, palkallisista ja palkattomista toimista, tehtävistä ja sivutoimista sekä muista sidonnaisuuksista tai suhteista, joista voi aiheutua tai aiheutuu eturistiriita. Sivutoimista saatavia tuloja tai taloudellisten sidonnaisuuksien suuruutta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa. Ilmoitusvelvollisuus ei koske tuomarin lähiomaisia.

128. Sidonnaisuusilmoituksia säilytetään oikeusministeriön ylläpitämässä rekisterissä, kunnes tuomari eroaa tai jää eläkkeelle. Ilmoituksen ensimmäinen osa, joka sisältää tietoja sivutoimista ja muista sidonnaisuuksista, on julkinen, kun taas ilmoituksen toinen osa, joka sisältää tietoja taloudellisista sidonnaisuuksista, on luottamuksellinen.

129. Oikeusministeriö varmistaa, että sidonnaisuusilmoitus on tehty. Tarvittaessa tuomaria voidaan pyytää antamaan lisätietoja tai kehottaa harkitsemaan uudelleen tiettyä sivutoiminta tai jäsenyyttä. Jos tuomarin virkaan esitettävä henkilö ei anna sidonnaisuusilmoitusta ennen nimitysasian esittelemistä tasavallan presidentille, nimitystä lykätään, kunnes ilmoitus on saatu. Oikeusministeriö tai mikään muukaan taho ei varmenna sidonnaisuusilmoituksessa annettuja tietoja. Viranomaisten mukaan tällaiseen valvontaan ei ole välineitä eikä resursseja. Oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies voi kuitenkin kiinnittää huomiota tuomarin sidonnaisuuksiin, jos tuomarista tehdään kantelu.

130. Arviointiryhmä myöntää, että sidonnaisuusilmoituksen vaatimisesta tuomarin virkaan esitettäviltä henkilöiltä on hyötyä. Viranomaiset voivat kuitenkin halutessaan pohtia meneillään olevan uudistusprosessin yhteydessä, miten avoimuusjärjestelmää voitaisiin parantaa, jotta mahdolliset eturistiriidat voitaisiin havaita nykyistä helpommin. Mahdollisia parannuksia voisivat olla esimerkiksi se, että tuomarin olisi tehtävä ilmoitus säännöllisesti ja ilmoituksessa olisi annettava enemmän tietoa (esimerkiksi tietoja sivutoimista saatavista korvauksista⁶⁸ tai lähiomaisista) tai että ilmoituksessa annettujen tietojen todenmukaisuus varmennettaisiin. Arviointiryhmä huomauttaa, että eräät haastatellut henkilöt – myös eräät tuomareita ja tuomioistuimia koskevaa lakia valmistelevalta työryhmästä – suhtautuivat avoimesti näihin ehdotuksiin.

Valvonta ja täytäntöönpano

131. Tuomarien käyttäytymistä järjestelmällisesti valvovaa erillistä kurinpitovelvoitetta tai vastaavaa tahoja ei ole. Yleinen virkamiesten kurinpidollinen vastuu poistettiin vuonna 1994, ja sen sijaan lisättiin työnantajatahon valvontatehtäviä ja johtamisvaltuuksia. Tuomareita valvovat tuomioistuinten päälliköt. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu virkamiesten, mukaan lukien tuomarien, toiminnan valvonta.⁶⁹ Vain eduskunnan oikeusasiamies tai oikeuskansleri voi nostaa rikossyytteen

⁶⁸ Nykyisen verolainsäädännön nojalla saatavilla on vain tiedot kunkin kansalaisen ja näin ollen myös tuomarien kokonaisvuosiansioista.

⁶⁹ Katso luku "Kansanedustajiin liittyvän korruption estäminen" edellä.

tuomaria vastaan.⁷⁰ Tuomarien epäiltyjä virkarikoksia käsittelee ensisijaisesti oikeuskansleri.

132. Jos tuomari rikkoo virkavelvollisuuksiaan, mutta kyseessä ei ole virkarikos, tuomioistuimen päällikkö voi (vuonna 2009 lisätyn) valtion virkamieslain 46 a §:n⁷¹ mukaan antaa hänelle kirjallisen varoituksen. Viranomaisten mukaan tällainen varoitus voidaan antaa esimerkiksi, jos tuomari on toiminut vastoin tuomioistuimen työjärjestystä. Varoitus ei voi johtaa erottamiseen. Valtion virkamieslain 53 a §:n mukaan (joka sekin lisättiin vuonna 2009) kirjalliseen varoitukseen voi hakea muutosta valittamalla toimivaltaiseen tuomioistuimeen.⁷² Valitus käsitellään tuomioistuimessa lainkäyttöasiana. Valittajalle ja päätöksen antaneelle tuomarille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta sekä tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä. Viranomaisten mukaan vaikka nimenomaista säännöstä ei ole, päällikkötuomari voi käytännössä osana hallintotehtäviään siirtää käsiteltävän asian pois tuomarilta, jos käsittely on viivästynyt kohtuuttomasti.

133. Perustuslain mukaan oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.⁷³ Molemmat vastaanottavat kanteluita yleisöltä ja tutkivat asioita myös omasta aloitteestaan, esimerkiksi tarkastuskierroksilla. Virkavelvollisuuksia rikottaessa (esimerkiksi tuomarin sivutoimi-ilmoituksen laiminlyönti) oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies voi antaa huomautuksen, lausua käsityksensä ja antaa ohjeita tai, jos kyseessä on rikoslaissa tarkoitettu teko tai laiminlyönti, nostaa rikossyytteen. Esimerkiksi vuonna 2010 oikeuskansleri määräsi syytteen nostettavaksi erästä päällikkötuomaria ja toimistosihiteeriä vastaan, koska tuomioistuimen diaariin oli merkitty ratkaistuksi 11 ratkaisematta ollutta asiaa.⁷⁴ Oikeuskansleri tarkastaa myös oikeusministeriön alaisen Oikeusrekisterikeskuksen toimittamat otokset tuomioistuinten rangaistustuomioista.⁷⁵ Viranomaisten mukaan huomautuksen antamista tai vastaavaa toimenpidettä koskevasta oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksestä ei periaatteessa voi valittaa. Jos on kuitenkin syytä uskoa, että päätös perustuu virheellisiin seikkoihin, siitä voi valittaa asiasta alun perin päättäneelle taholle.

134. Tuomarien epäiltyjen virkarikosten ja esitutkinnan ilmoittamiseen sovelletaan erityisjärjestelyjä. Erityisesti poliisi ja syyttäjät ovat velvollisia ilmoittamaan oikeuskanslerille – ja tietyissä tapauksissa eduskunnan oikeusasiamiehelle – tuomarin epäilyistä virkarikosasiasta.⁷⁶ Lisäksi hovioikeuden on ilmoitettava oikeuskanslerille seikoista, jotka saattavat johtaa rikossyytteen nostamiseen hovioikeudessa.⁷⁷ Vaikka poliisi päättää itsenäisesti tuomaria koskevan rikostutkinnan käynnistämisestä sekä asianmukaisista tutkintalinjoista ja tutkinnan laajuudesta, sen on noudatettava oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen erityissyyttäjänä mahdollisesti antamia ohjeita. Rikostutkinnan päätyttyä asia lähetetään joko oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle. Jos oikeuskansleri tai oikeusasiamies päättää rikossyytteen nostamisesta, syyttäjänä asiassa toimii pääsääntöisesti valtiosyyttäjä.

⁷⁰ Vertaa perustuslain 110 §.

⁷¹ Säännös lisättiin valtion virkamieslakiin 24. huhtikuuta 2009 annetulla lailla 288/2009.

⁷² Käräjäoikeuden laamannin päätökseen haetaan muutosta hovioikeudelta. Hovioikeuden ja työtuomioistuimen presidentin päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta oikeudelta. Hallinto-oikeuden, markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden ylituomarin päätökseen haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentin päätökseen haetaan muutosta kyseiseltä tuomioistuimelta, ja valituksen käsittelee täysistunto.

⁷³ Perustuslain 108 ja 109 §.

⁷⁴ Tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista (rikoslain 40 luvun 10 §) koskevasta syytteestä päällikkötuomaria vastaan luovuttiin. Hovioikeus päätti, että asioiden jakaminen ja eteneminen olivat toimistosihiteerin vastuulla. Toimistosihiteeri tuomittiin 20 päiväsakon sakkorangaistukseen.

⁷⁵ Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 3 momentti.

⁷⁶ Apulaisoikeuskanslerin ja valtakunnansyyttäjän ohjeen VKS 2000:6 mukaan.

⁷⁷ Hovioikeusasetuksen 23 §:n 2 momentti.

135. Kuten edellä todettiin, tuomareihin voidaan soveltaa useita rikoslain säännöksiä, erityisesti seuraavia:

- Rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevat säännökset eli virka-aseman väärinkäyttämistä (7 §), törkeää virka-aseman väärinkäyttämistä (8 §), virkavelvollisuuden rikkomista (9 §) ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista (10 §) koskevat säännökset. Viranomaisten mukaan näitä säännöksiä voidaan soveltaa esimerkiksi, jos tuomari rikkoo sivutoimia tai esteellisyyttä koskevia säännöksiä.
- Lahjojen vastaanottamista koskevissa asioissa voidaan soveltaa rikoslain 40 luvun lahjusrikoksia koskevia säännöksiä (tai edellä mainittuja niihin liittyviä virkarikoksia koskevia säännöksiä asianhaarojen mukaan) eli lahjuksen ottamista (1 §), törkeää lahjuksen ottamista (2 §), lahjusrikkomuksia (3 §), virkavelvollisuuden rikkomista (9 §) ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista (10 §) koskevia säännöksiä.⁷⁸
- Salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevissa asioissa rikoslain 38 luvun tieto- ja viestintärikoksia koskevia säännöksiä, joita on käsitelty luvussa "Kansanedustajiin liittyvän korruption estäminen", sovelletaan vastaavasti. Tuomari voidaan saattaa vastuuseen myös rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetystä virkasalaisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta eli lain mukaan salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon tahallisesta paljastamisesta tai tällaisen asiakirjan tai tiedon tahallisesta käyttämisestä omaksi hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Tällaisissa asioissa mahdollisia seuraamuksia ovat varoitus, sakko, vankeus ja viraltapano (jos kyse on törkeästä virkarikoksesta tai jos tuomari tuomitaan vankeuteen).

136. Tuomareilla ei ole rikoslain mukaan syytesuojaa. Tuomaria voidaan syyttää rikoksesta riippumatta siitä, liittyykö se hänen virkavelvollisuuksiinsa. Vaikka tuomioistuin⁷⁹, jossa tuomaria voidaan syyttää virkavelvollisuuksien rikkomisesta, vaihtelee tuomarin virka-aseman mukaan, tuomareita koskevat samat rikoslain säännökset kuin muitakin ihmisiä.

137. Oikeuskanslerin esittämien tilastotietojen mukaan vuonna 2011 oikeuskansleri ratkaisi 283 tuomareita koskevaa kantelua. Useimmissa tapauksissa ei todettu virheellistä menettelyä. Käsityksiä ja ohjeita oli yhteensä seitsemän, mutta yhtään huomautusta ei annettu, eikä yhtään asiaa siirretty syyttäjille. Rangaistustuomioiden tarkastuksen ja tuomarien virkarikosasioiden osalta yhdessä asiassa nostettiin syyte. Huomautuksia oli kuusi, kirjallisia lausuntoja yksi sekä käsityksiä ja ohjeita 17. Omaaloitteisia tutkimuksia tehtiin kuusi sekä tarkastus- ja tutustumiskäyntejä kaksi. Nämä johtivat yhteen huomautukseen ja kolmeen käsitykseen tai ohjeeseen. Viranomaisten mukaan viime ajalta ei ole tiedossa tuomarien rikoksia, joihin voitaisiin soveltaa edellä mainittuja rikoslain säännöksiä.

138. Arviointiryhmälle jäi vierailun jälkeen selvä käsitys siitä, että tuomarit noudattavat tiukasti lahjomattomuutta koskevia vaatimuksia ja, kuten kansalaisyhteiskunnan edustajat totesivat, tuomarin lahjominen on erittäin vaikeaa. Näyttää siltä, että tuomarin virkavelvollisuuksien rikkomiseen liittyvillä seuraamuksilla eli huomautuksilla/varoituksilla (jotka voivat estää ylennyksen) ja rikosoikeudellisilla seuraamuksilla on varoittava vaikutus, ja ne edistävät osaltaan lainkuuliaisuuden yleisesti ottaen korkeaa tasoa. Tuomioistuinten presidenttien harjoittaman sisäisen valvonnan lisäksi oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on merkittävät valtuudet virkamiesten, myös tuomarien,

⁷⁸ Aktiivinen lahjonta kriminalisoidaan 3 §:ssä (Lahjusrikkomus).

⁷⁹ Laamannia, käräjätuomaria, käräjäviskaalia ja käräjänotaaria sekä lautamiestä ja hallinto-oikeuden jäsentä syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Hovioikeuden presidenttiä ja jäsentä syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsentä valtakunnanoikeudessa. Työtuomioistuimen presidenttiä, jäsentä ja varajäsentä sekä markkinaoikeuden ja vakuutus-oikeuden tuomaria syytetään virkarikoksesta Helsingin hovioikeudessa.

käyttäytymisen valvontaan, millä näyttää olevan suuri ja ennakoiva merkitys. Toisaalta jotkut arviointiryhmän haastattelemat henkilöt olivat huolissaan siitä, että järjestelmä luottaa liikaa näihin kahteen instituutioon, joiden tehtäväalue on erittäin laaja ja jotka ovat yleensä melko varovaisia tuomarien suhteen, jotta eivät puuttuisi näiden riippumattomuuteen. Arviointiryhmälle kerrottiin myös, että joissain yksittäisissä tapauksissa järjestelmä näytti olleen tuntematon poliisille tai tuomarille.

139. Edellä esitetty huomioon ottaen arviointiryhmän mielestä oli kiinnostavaa kuulla, että tuomarin kurinpidollisen vastuun käyttöönotosta ja tuomarien valvontaelimen perustamisesta on keskusteltu toistuvasti. Esimerkiksi vuonna 1999 oikeusministeriön työryhmä pohti kurinpidollisen vastuun käyttöönoton tarvetta. Ryhmän enemmistö katsoi kuitenkin, että tällaista tarvetta ei ollut, ja päätti asettaa etusijalle käytettävissä olevien vaihtoehtojen kehittämisen. Kyseeseen tulivat erityisesti ehkäisevät toimet, kuten nimitysmenettelyn ja esteellisyyssäännösten laadun parantaminen (molempia muutettiin vuonna 2001). Arviointiryhmä hyväksyy viranomaisten yleisen, lähinnä ehkäiseviin toimiin keskittyvän lähestymistavan, mutta katsoo kuitenkin, että kehittämällä aito tuomarin kurinpidollinen vastuu, määrittelemällä puutteet, jotka voivat johtaa kurinpidollisiin seuraamuksiin, sekä ottamalla käyttöön seuraamuksia, jotka ovat oikeassa suhteessa teon vakavuuteen, voidaan saada aikaan lisähyötyjä järjestelmän kannalta.⁸⁰ Lisäksi olisi suotavaa, että kurinpidollisten seuraamusten määrääminen uskottaisiin – kansainvälisten vaatimusten mukaisesti – kurinpitoelimelle, jonka jäsenistä vähintään puolet on valittu tuomarien keskuudesta.⁸¹ Arviointiryhmä ei esitä tältä osin muodollista suositusta, mutta kannustaa viranomaisia pohtimaan edelleen näitä seikkoja edellä esitetyt kommentit huomioon ottaen.

Neuvonta, koulutus ja tietoisuus

140. Kaikki oikeusministeriön koulutusyksikön tarjoama koulutus on vapaaehtoista. Yksikkö järjestää kuitenkin noin 150 päivää koulutusta tuomioistuinten henkilöstölle jatkuvan ohjelman puitteissa joka vuosi. Yksikkö valmistelee vuosittain henkilöstökoulutusohjelman, jota käräjäoikeudet, hovioikeudet ja korkein oikeus voivat käyttää omien strategisten kehityssuunnitelmiansa valmistelussa. Seminaarit kestävät yleensä 2–3 päivää.

141. Siviili- ja rikosprosessien hallintaa koskevia seminaareja on järjestetty noin 20 vuotta. Vuonna 2012 koulutusyksikkö käynnisti erilliset koulutukset vastanimitetyille tuomareille ja pidempään virassa olleille. Vuosittain järjestetään yleensä neljä kahden päivän prosessinhallintaseminaaria (kaksi siviiliproessin hallintaa koskevaa kahden päivän seminaaria ja kaksi rikosproessin hallintaa koskevaa kahden päivän seminaaria). Tuomareille tarjotaan myös sekä siviili- että rikosasioita koskevia jatkokursseja.

142. Siviili- ja rikosprosessien hallintaa koskevissa seminaareissa käsitellään muun muassa etiikkaa, edellytettyä käyttäytymistä, korruption torjuntaa, eturistiriitoja ja niihin liittyviä asioita. Seminaareissa käsitellään ongelmanratkaisua, ja niihin kuuluu keskusteluja ja luentoja erilaisista menettelyihin liittyvistä aiheista, muun muassa etiikasta, päätöksenteosta sekä rikos- ja siviiliproessia ohjaavista säännöksistä.

143. Tuomarikunnalle suunnattua erillistä ja erikoistunutta neuvontaa ei ole. Viranomaiset painottavat, että tuomarit ovat itsenäisiä päätöksenteossaan. Jos tuomari havaitsee jonkin etiikkaan tai eturistiriitaan liittyvän asian, joka saattaa aiheuttaa ongelmia, hänen tulee keskustella siitä ensin tuomioistuimen päällikön kanssa. Eturistiriitoja ja eettisiä periaatteita koskevaa ohjeistusta tuomareille on laissa, ennakkopäätöksissä ja muussa oikeuskäytännössä, mukaan lukien korkeimman

⁸⁰ Vertaa [Opinion No. 3\(2002\) of the Consultative Council of European Judges \(CCJE\) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the principles and rules governing judges' professional conduct, in particular ethics, incompatible behaviour and impartiality.](#)

⁸¹ Katso erityisesti tuomarien ohjesääntöä koskeva eurooppalainen peruskirja.

oikeuden, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä, sekä Suomen tuomariliiton laatimissa tuomarin eettisissä periaatteissa.

144. Arviointiryhmä panee merkille, että tuomareille järjestetään erilaisia vapaaehtoisia kurseja, joista osassa käsitellään myös etiikkaan ja korruption torjuntaan liittyviä kysymyksiä. Näyttää kuitenkin siltä, että erityisesti eturistiriitoihin ja niihin liittyviin asioihin keskittyvää koulutusta ei ole. Arviointiryhmä katsoo, että nykytilanteessa on syytä kehittää erillistä koulutusta kaikille ammattituomareille, lautamiehille, esittelijöille ja tuomioistuinten asiantuntijajäsenille, etenkin kun otetaan huomioon äskettäin hyväksytyt tuomarin eettiset periaatteet. Samaa mieltä olivat useat arviointiryhmän vierailunsa aikana tapaamat henkilöt, jotka mainitsivat, että lähivuosina tarvitaan runsaasti uusia tuomareita eläkkeelle siirtyvien tuomarien tilalle. Arviointiryhmä uskoo myös, että tuomarikunnalle suunnatut luottamukselliset neuvontapalvelut voisivat olla hyödyllinen lisäkeino eturistiriita- ja korruptionriskien tehokkaassa torjunnassa. Edellä on esitetty suositus lisäopastuksen antamisesta tuomareille, muun muassa erillisen koulutuksen avulla.⁸² Arviointiryhmä haluaa korostaa tässä yhteydessä vielä uudelleen, että Suomessa ei ole tuomarien riippumattomuutta ja lahjomattomuutta turvaavaa erityistä itsenäistä elintä (tuomioistuinneuvostoa), joka voisi huolehtia myös neuvontapalveluista.⁸³ Viranomaiset voivat halutessaan tutkia mahdollisuuksia perustaa tällainen erityiselin etiikka- ja käyttäytymisasioihin liittyvää neuvontaa hakevia tuomareita varten. Toinen vaihtoehto on antaa neuvontatehtävät sopivan, jo olemassa olevan tahon hoidettavaksi.

⁸² Katso kohta "Eettiset periaatteet, käyttäytymissäännöt ja eturistiriidat" edellä.

⁸³ Vertaa [Opinion No. 10\(2007\) of the Consultative Council of European Judges \(CCJE\) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the Council for the Judiciary at the service of society.](#)

V. SYTTÄJIIN LIITTYVÄN KORRUPTION ESTÄMINEN

Yleiskatsaus syyttäjälaitoksesta

145. Syyttäjälaitoksen perustana on perustuslain 104 §. Sen mukaan syyttäjälaitosta johtaa ylimpänä syyttäjänä valtakunnansyyttäjä, jonka nimittää tasavallan presidentti. Syyttäjälaitoksesta säädetään tarkemmin syyttäjälaitoksesta annetulla lailla, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2012. Lakia täydentää syyttäjälaitoksesta annettu valtioneuvoston asetus. Syyttäjän päätehtävänä on päättää, mitkä tutkituista rikosasioista viedään tuomioistuimen käsiteltäväksi, sekä esitellä asiat tuomioistuimelle. Syyttäjien asemaan sovelletaan valtion virkamieslain yleisiä säännöksiä sekä syyttäjälaitoksesta annetun lain asiaankuuluvia säännöksiä.

146. Ennen vuotta 1996 Suomessa ei ollut yksittäistä syyttäjälaitosta, ja monet syyttäjät kuuluivat poliisiorganisaatioon. Syyttäjien riippumattomuus ja itsenäisyys on lisääntynyt merkittävästi sen jälkeen kun (myöhemmin kumotulla) kihlakunnansyyttäjistä annetulla lailla (195/1996) perustettiin uusi, yhtenäinen syyttäjälaitos. Syyttäjälaitoksesta äskettäin annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan syyttäjällä on itsenäinen ja riippumaton syyteharkintavalta. Kukaan ei voi antaa syyttäjälle ohjeita päätöksenteosta yksittäisissä rikosasioissa, näytön arvioinnista tai lain tulkinnasta. Syyttäjän velvollisuutena on noudattaa lakia samalla tavoin kuin tuomarin. Ainoa taho, joka voi millään tavoin vaikuttaa syyttäjän päätöksentekoon, on valtakunnansyyttäjä (tai apulaisvaltakunnansyyttäjä). Valtakunnansyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen asian syyttäjälaitoksesta annetun lain 10 §:n nojalla⁸⁴, mutta hän ei voi määrätä syyttäjää tekemään tietynlaista päätöstä tietyssä asiassa.

147. Viranomaisten mukaan syyttäjälaitosta ei voida pitää yksiselitteisesti tuomiovallan eikä toimeenpanovallan edustajana. Kun otetaan kuitenkin huomioon syyttäjien laissa säädetty itsenäisyys ja riippumattomuus (jota vahvistaa se, että syyttäjälaitoksen toiminta on erillisenä momenttina eduskunnan hyväksymässä valtion budjetissa), voidaan todeta, että syyttäjien asema on suunnilleen sama kuin tuomarien, minkä vuoksi heidät tulee sijoittaa oikeuslaitoksen piiriin.

148. Syyttäjälaitoksen johtajana valtakunnansyyttäjä johtaa ja valvoo syyttäjälaitoksen toimintaa ja työtä. Lisäksi valtakunnansyyttäjällä on erityisvaltuuksia: hänellä on muun muassa yksin valta päättää syytteen nostamisesta julkaistun viestin sisältöön perustuvasta (virallisen syytteen alaisesta) rikoksesta sekä terrorismirikoksesta. Valtakunnansyyttäjänvirastossa työskentelevät valtionsyyttäjät (nykyään 13) arvioivat näyttöä ja päättävät syytteen nostamisesta yhteiskunnan kannalta merkittävässä asioissa. Valtionsyyttäjillä on toimivalta koko maassa. Paikallisia syyttäjäviranomaisia ovat kihlakunnansyyttäjät. Nykyiset noin 350 syyttäjää työskentelevät 13 paikallisessa syyttäjänvirastossa, joiden päällikkönä toimii johtava kihlakunnansyyttäjä.

149. Kuten edellä todettiin, syytteen nostamisesta tuomaria vastaan ei päättä syyttäjälaitos vaan oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. He voivat myös ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi muissa laillisuusvalvontaansa kuuluvissa asioissa (valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden ja viranomaisten toiminnan valvonta). Käytännössä asioissa, joissa oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies on päättänyt nostaa syytteen, syyttäjänä toimii valtakunnansyyttäjä.

150. Suomen syyttäjäyhdistys on keskeinen ammatillinen yhdistys, joka pyrkii edistämään syyttäjien taloudellisia, ammatillisia ja yhteiskunnallisia etuja. Yhdistys seuraa oikeuspolitiikkaa, erityisesti lainvalmistelua, sekä esittää kannanottoja ja tekee aloitteita. Yhdistykseen kuuluu nykyään noin 66 prosenttia Suomen syyttäjistä.

⁸⁴ Syyttäjälaitoksesta annetun lain 10 §: "Valtakunnansyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian tai määrätä alaisensa syyttäjän ajamaan syytettä, jonka nostamisesta hän on päättänyt. Valtakunnansyyttäjä voi myös määrätä asian alaisensa syyttäjän syyteharkintaan."

Rekrytointi, ura ja palvelussuhteen ehdot

151. Syyttäjät nimitetään yleensä vakinaiseen virkasuhteeseen. Johtavan kihlakunnansyyttäjän ja kihlakunnansyyttäjän nimittää Valtakunnansyyttäjänvirasto, apulaissyyttäjän syyttäjänvirasto.⁸⁵ Valtionsyyttäjän nimittää valtioneuvosto valtakunnansyyttäjän esityksestä.⁸⁶ Valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän nimittää tasavallan presidentti.

152. Kaikki julkiset virat on julistettava haettavaksi, ja ilmoituksessa on mainittava tehtävää koskevat ammatilliset ja henkilökohtaiset vaatimukset. Perustuslain 125 §:n mukaan yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto. Syyttäjillä aiempaa tai vastaavaa kokemusta sekä erinomaista suullista ja kirjallista ilmaisutaitoa pidetään etuna.

153. Kun nimittävä viranomainen on valtakunnansyyttäjä, johtava kihlakunnansyyttäjä esittää hakijoita arvioivan lausunnon, johon hakijat voivat ottaa kantaa. Valtakunnansyyttäjä suorittaa nimityksen valtionsyyttäjän esityksestä, hakijoita arvioivan ja vertailevan julkisen muistion perusteella. Kun nimittävä viranomainen on johtava kihlakunnansyyttäjä, nimitysmuistio valmistellaan asianomaisessa syyttäjänvirastossa.

154. Määräaikaiset nimitykset ovat mahdollisia ensisijaisesti poissaolojen tai väliaikaisesti avoinna olevien tehtävien yhteydessä.⁸⁷ Henkilö, jolla ei ole syyttäjänkokemusta, nimitetään aluksi kuudeksi kuukaudeksi apulaissyyttäjäksi.

155. Valtionsyyttäjän nimittää yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen Valtakunnansyyttäjänviraston esityksestä oikeusministeriö, enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen suoraan Valtakunnansyyttäjänvirasto⁸⁸. Johtavan kihlakunnansyyttäjän nimittää määräajaksi Valtakunnansyyttäjänvirasto. Kihlakunnansyyttäjän nimittää yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen Valtakunnansyyttäjänvirasto, enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen syyttäjänvirasto⁸⁹.

156. Nimityspäätöksestä ei yleensä voi valittaa, vaikka päätösten valmisteluun ja päätöksentekoon osallistuvilla virkamiehillä on aina virkavastuu toiminnastaan. Nimityspäätöksistä voi tehdä kantelun joko valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Johtavaa kihlakunnansyyttäjää koskevasta nimityspäätöksestä voi tehdä kantelun valtakunnansyyttäjälle. Nimitykseen liittyvästä sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä voi tehdä kantelun tasa-arvovaltuutetulle.

157. Syyttäjien ylennykset (vaativampaan tehtävään) käsittelee nimitysasiana valtakunnansyyttäjä. Syyttäjän suostumuksella valtakunnansyyttäjä voi nimetä hänet toimimaan erikois- tai avainsyyttäjätehtävissä enintään neljä vuotta kerrallaan.⁹⁰ Tällaisiin tehtäviin nimetyn syyttäjän on osallistuttava syyttäjien kouluttamiseen sekä oman erikoistumisalueensa valtakunnalliseen koordinointiin ja ohjaukseen.⁹¹

158. Syyttäjän viran siirtämisestä syyttäjälaitoksessa päättää Valtakunnansyyttäjänvirasto (käytännössä valtakunnansyyttäjä) ja oikeushallinnossa

⁸⁵ Syyttäjälaitoksesta annetun lain 22 §.

⁸⁶ Syyttäjälaitoksesta annetun lain 14 §:n 2 momentti.

⁸⁷ Katso valtion virkamieslain 9 § sekä 56 §, jossa säädetään valtion maksamista korvauksista, jos virkamies on nimitetty määräajaksi ilman pätevää ja hyväksyttävää syytä.

⁸⁸ Syyttäjälaitoksesta annetun asetuksen 6 § sekä valtion virkamiesasetuksen 20 §.

⁸⁹ Syyttäjälaitoksesta annetun asetuksen 17 § sekä valtion virkamiesasetuksen 20 §.

⁹⁰ Syyttäjälaitoksesta annetun asetuksen 13 §.

⁹¹ Syyttäjälaitoksesta annetun lain 30 §.

oikeusministeriö Valtakunnansyyttäjänviraston esityksestä. Kaikkiin siirtoihin vaaditaan viranhaltijan suostumus.⁹²

159. Valtakunnansyyttäjänvirasto voi irtisanoa paikallisen syyttäjän⁹³ pakottavista syistä.⁹⁴ Tällaisia syitä ovat viranomaisten mukaan esimerkiksi seuraavat: a) tuomitseminen rikoksesta vankeuteen; b) virkavelvollisuuksien törkeä rikkominen tai laiminlyönti (esimerkiksi jättäminen saapumatta oikeuteen tai laajamittainen syyteharkinnan laiminlyönti, joka johtaa rikosten vanhentumiseen). Ennen irtisanomista syyttäjä saa yleensä ensin varoituksen. Vain Valtakunnansyyttäjänvirasto voi muuttaa syyttäjän virkasuhteen osa-aikaiseksi, purkaa virkasuhteen, lomauttaa, pidättää virantoimituksesta ja antaa varoituksen. Päätöksen tästä tekee valtakunnansyyttäjä valtiosyyttäjää kuultuaan. Valtakunnansyyttäjän tai valtiosyyttäjän irtisanomisesta päättää periaatteessa nimittävä viranomainen. Kun nimittävä viranomainen on tasavallan presidentti (valtakunnansyyttäjän tapauksessa), päätöksen irtisanomisesta ja virkasuhteen purkamisesta tekee valtioneuvosto.

160. Irtisanomisesta voi tehdä oikaisuvaatimuksen valtiovarainministeriön virkamieslautakunnalle. Lautakunnan päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valtion virkamieslain 50 §:ssä säädetään virkamieslautakunnan kokoonpanosta ja menettelyistä. Lautakunnan jäsenillä on virkavastuu toiminnastaan. Vireillä on lainsäädäntöhanke virkamieslautakunnan tehtävien siirtämiseksi hallinto-oikeuksille.

161. Syyttäjien palkkaus määräytyy yleisesti ottaen vaativuustasoon perustuvan tehtäväkohtaisen palkanosan, kokemusosan ja henkilökohtaiseen työsuorituksen perustuvan palkanosan mukaan. Vaativuustasoja on yhteensä 11. Kokemusosa on enimmillään noin 16 prosenttia. Työsuorituksen perustuva palkanosa voi olla enintään 30 prosenttia (kyseisen vaativuustason) palkasta. Syyttäjä ja hänen esimiehensä käyvät vuosittaisen kehityskeskustelun, joka vaikuttaa palkkaan.

162. Syyttäjän bruttopalkka uran kuuden ensimmäisen kuukauden aikana (apulaissyttäjänä) on 3 000 euroa kuussa ja sen jälkeen noin 3 380 euroa kuussa. Valtakunnansyyttäjän bruttopalkka on noin 10 120 euroa kuussa. Muita etuja palkan lisäksi ei ole.

Asianhallinta ja menettelytavat

163. Asiat jaetaan syyttäjille syyteharkintaa varten johtavan kihlakunnansyyttäjän laatimien ohjeiden mukaisesti. Pääsääntöisesti jako tapahtuu sattumanvaraisesti, mutta tietyn tyyppisiin rikoksiin erikoistuneille syyttäjille asiat jaetaan heidän erikoistumisalueensa perusteella. Syytettä ajaa tuomioistuimessa yleensä syyteharkinnan suorittanut syyttäjä. Käräjäoikeuden syyttäjä toimii yleensä syyttäjänä myös hovioikeudessa.

164. Valtakunnansyyttäjä voi ottaa itse ratkaistavakseen alaiselleen syyttäjälle kuuluvan asian missä tahansa vaiheessa. Näin tapahtuu lähinnä, jos syyttäjä on päättänyt syyttämättä jättämisestä ja valtakunnansyyttäjä päättää kantelun vuoksi tai omasta aloitteestaan, että syyte on nostettava. Valtakunnansyyttäjä voi tässä yhteydessä siirtää asian toiselle syyttäjälle. Valtakunnansyyttäjä ei yleensä puutu tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin, paitsi jos kyseessä on ilmeisen sopimaton käyttäytyminen syytepäätöksen yhteydessä.

⁹² Valtion virkamieslain 5 §.

⁹³ Syyttäjälaitoksesta annetun asetuksen 19 §.

⁹⁴ Valtion virkamieslain 25 ja 33 §. Lain 33 §:n mukaan virkamiehen virkasuhde voidaan purkaa heti, jos hän törkeästi rikkoo tai laiminlyö virkavelvollisuuksiaan.

165. Laissa ei ole säännöksiä syyteharkinnan enimmäiskestosta, mutta syyttäjän tehtävänä on käsitellä rikosasia ilman aiheetonta viivytystä.⁹⁵ Jos epäilty on alle 18-vuotias, syyttäjän on ratkaistava kiireellisesti, nostaako hän rikoksesta syytteen. Tiedetyt pakkokeinot edellyttävät, että syyttäjä nostaa syytteen määräajassa. Asianosaiset voivat tehdä syyteharkinnan aiheettomasta viivästyisestä kantelun valtakunnansyyttäjälle, joka voi antaa syyttäjälle huomautuksen tai nostaa syytteen virkarikoksesta. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies voivat antaa syyteharkinnan viivästyisestä huomautuksen ja nostaa syytteen syyttäjää vastaan.

166. Viranomaisten mukaan valvontaviranomaisten tietoon on tullut vuosittain vain vähän tällaisia tapauksia viime vuosien aikana. Arviointiryhmän haastattelemat henkilöt olivat kuitenkin huolissaan asioiden merkittävästä ruuhkautumisesta sekä esitutkinnan ja syyteharkinnan usein hitaasta etenemisestä. Viivästykselle esitettiin useita mahdollisia syitä, erityisesti resurssien riittämättömyys ja raskas oikeudenkäyntijärjestelmä – jotka mainittiin myös oikeudenkäyntien pitkittymisen yhteydessä⁹⁶. Viranomaisten mukaan valtakunnansyyttäjä on antanut syyttäjille yleiset ohjeet syyteharkinta-asioiden priorisoinnista (8. kesäkuuta 2009) ja oikeudenkäynnin viivästyksen estämisestä (24. toukokuuta 2010). Syyttäjänvirastoille asetetaan muun muassa vuosittaiset joutuisuustavoitteet, joita arvioidaan kahdesti vuodessa tulosohtausjärjestelmän puitteissa. On olennaisen tärkeää, että viranomaiset jatkavat ponnistuksiaan ja harkitsevat mahdollisia muita toimia, joilla varmistetaan asioiden käsittely riittävän ajoissa.

Eettiset periaatteet, käyttäytymissäännöt ja eturistiriidat

167. Syyttäjille ei ole erityisiä käytäntösääntöjä tai eettisiä toimintaohjeita. Valtakunnansyyttäjä ilmoitti kuitenkin vuonna 2005, että syyttäjälaitoksen kaikessa (ulkoisessa ja sisäisessä) toiminnassa noudatettavia arvoja ovat oikeudenmukaisuus, ammattitaito ja työhyvinvointi. Arvot sitovat työyhteisön jokaista jäsentä,⁹⁷ ja ne on määritelty tarkemmin syyttäjälaitoksen kunkin henkilöstöryhmän edustajista koostuneen työryhmän tulosten pohjalta. Muun muassa "oikeudenmukaisuus" tarkoittaa sitä, että syyttäjän kaikkien päätösten on oltavan lain (mukaan lukien Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkitsemana) mukaisia, jotta varmistetaan, että jokaista ihmistä kohdellaan yhdenvertaisesti päätöksenteossa ja että kaikki päätökset ovat asianmukaisesti perusteltuja.

168. Viranomaisten mukaan tehdessään päätöksiä kanteluista tai valvonta-asioista valtakunnansyyttäjä (tai apulaisvaltakunnansyyttäjä) voi perusteluissaan lausua käsityksensä siitä, millaista syyttäjän käyttäytymistä voidaan pitää asianmukaisena vastaavissa tapauksissa. Tällaisista päätöksistä – joita käydään läpi esimerkiksi syyttäjien koulutuksessa – muodostuu eräänlainen "oikeuskäytäntö" ja viime kädessä asianmukaista käyttäytymistä koskevat toimintaperiaatteet. Viranomaisten mukaan (apulais)valtakunnansyyttäjä viittaa joissain lausumissaan käsityksissä edellä mainittuihin arvoihin. Esimerkkinä voidaan mainita tapaus, jossa eräs kihlakunnansyyttäjä oli kommentoinut ja arvostellut julkisesti toisen syyttäjän päätöstä kyseisen asian ollessa vielä vireillä tuomioistuimessa (asia 146/45/05).

169. Syyttäjälaitoksesta annetun lain esteellisyyttä koskevissa säännöksissä (katso jäljempänä) on eturistiriidoja koskevia sääntöjä, mutta eturistiriidan käsitettä ei muutoin kuvata laissa.

170. Arviointiryhmä panee merkille syyttäjälaitoksen arvot ja valtakunnansyyttäjän lausumista käsityksistä johdettavan "oikeuskäytännön", mutta pitää valitettavana sitä,

⁹⁵ Vertaa perustuslain 21 §, valtion virkamieslain 14 § ja syyttäjälaitoksesta annetun lain 6 §.

⁹⁶ Katso luku "Tuomareihin liittyvän korruption estäminen" edellä.

⁹⁷ Arvot sisältyvät esimerkiksi Valtakunnansyyttäjänviraston työjärjestykseen.

että laajempaa ja yksityiskohtaisempaa ammattieettistä säännöstöä ei ole olemassa. Vaikka tällaisen asiakirjan puuttuminen ei ilmeisesti ole aiheuttanut syyttäjille merkittäviä konkreettisia vaikeuksia virkatehtävien hoidossa, tuntuu selvältä, että tällainen asiakirja voisi olla erittäin hyödyllinen väline, jonka avulla voitaisiin lisätä syyttäjien tietoisuutta eettisistä kysymyksistä ja syyttäjien käyttäytymistä koskevista säännöistä sekä antaa suurelle yleisölle tietoa nykyisistä normeista.⁹⁸ Asiakirjan perustana voisivat olla syyttäjälaitoksen arvot. Lisäksi siinä tulisi ottaa riittävästi ja johdonmukaisesti huomioon tietyt korruptionriskit, erityisesti määrittelemällä eturistiriidan käsite (käytännön esimerkit mukaan lukien) ja siihen liittyvät asiat (kuten lahjojen ja muiden etujen vastaanottaminen sekä sivutoimien harjoittaminen), antamalla niitä koskevia kirjallisia lisäohjeita joko itse asiakirjassa tai täydentävässä oppaassa sekä tarjoamalla asianmukaisia ratkaisuja eturistiriitojen ratkaisemiseksi. Myös täydentävät toimet, kuten edellä mainittuja seikkoja koskeva mieluiten säännöllinen, käytännönläheinen koulutus (käytännön esimerkit mukaan lukien) tai luottamuksellinen neuvonta, olisivat hyödyllisiä. **GRECO suosittelee siksi, että (i) kaikkia syyttäjiä varten laaditaan selkeät eettiset normit / ammatillista toimintaa koskevat säännöt (mukaan lukien eturistiriitoja ja niihin liittyviä asioita koskevat ohjeet), jotka ovat yleisön helposti saatavilla, ja että (ii) niiden täytäntöönpanoa täydennetään käytännön toimilla, kuten erillisellä koulutuksella tai neuvonnalla.** Tässä yhteydessä onkin kiinnostavaa todeta, että Valtakunnansyyttäjänviraston johtoryhmä päätti 11. helmikuuta 2013 asettaa työryhmän, jonka tehtävänä on laatia syyttäjiä koskevat eettiset periaatteet.

Tiettyjen toimien kieltäminen tai rajoittaminen

Yhteensopimattomuus ja sivutoimet, palvelussuhteen jälkeiset rajoitukset

171. Mitkään lain säännökset eivät kiellä syyttäjiä hoitamasta tiettyjä toimia tai tehtäviä. Luvussa "Tuomareihin liittyvän korruption estäminen" esiteltynä, sivutoimen vastaanottamista tai pitämistä (jotka voidaan sallia tietyn edellytyksin) koskevia valtion virkamieslain 18 §:n säännöksiä sovelletaan myös syyttäjiin.⁹⁹ Syyttäjän on haettava sivutoimilupaa Valtakunnansyyttäjänvirastolta. Arviointiryhmälle kerrottiin, että vain harvalla syyttäjällä on sivutoimia ja että käytännössä ongelmia ei ole.¹⁰⁰ Syyttäjät ovat saaneet sivutoimiluvan esimerkiksi luennoimiseen Poliisiammattikorkeakoulussa, kun taas asianajotehtäviin yksityisoikeuden alalla ei ole myönnetty lupaa.

172. Syyttäjät voivat vapaasti ottaa vastaan uuden työn syyttäjänviran jälkeen. Arviointiryhmä toistaa tuomarien yhteydessä esittämänsä huomautukset eli sen, että tuomareille ja syyttäjille voi aiheutua tuleviin sivutoimiin liittyviä eturistiriitoja tai he voivat ottaa vastaan sivutoimen käytettyään sopimattomalla tavalla hyväksi virkaansa. Vaikka on selvää, että entisillä syyttäjillä on oltava mahdollisuus toimia edelleen lainkäytön parissa virkansa jätettyään, arviointiryhmä kannustaa viranomaisia harkitsemaan, onko eturistiriitojen välttämiseksi tarpeen ottaa käyttöön asianmukaiset säännöt tai ohjeet yksityiselle sektorille siirtyviä syyttäjiä varten.

Jääväminen ja asiasta vetäytyminen

⁹⁸ Katso tältä osin Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille antaman, virallisen syyttäjälaitoksen asemaa rikosoikeusjärjestelmässä koskevan suosituksen Rec(2000)19 periaate 35, jossa vaaditaan valtioita varmistamaan, että viralliset syyttäjät noudattavat käytännesääntöjä virkatehtäviensä hoidossa. Suosituksen perusteluissa todetaan lisäksi, että tällaisten sääntöjen ei pitä olla muodollinen, muuttumaton asiakirja vaan pikemminkin kohtuullisen joustava ohjeisto, joka koskee virallisten syyttäjien lähestymistapaa ja jonka selvänä tavoitteena on rajata, mikä on ja mikä ei ole hyväksyttävää heidän ammatillisessa toiminnassaan.

⁹⁹ Viranomaiset viittaavat jälleen myös valtiovarainministeriön 23. elokuuta 2010 julkaisemaan ohjeeseen "Virkamiesten sivutoimet".

¹⁰⁰ Valtakunnansyyttäjänviraston tietoon on äskettäin tullut vain yksi tapaus, jossa syyttäjä oli harjoittanut sivutointa ilman lupaa. Tapauksen käsittely on vielä kesken.

173. Pääsääntönä on, että asiaa ei voi siirtää pois syyttäjältä ilman hänen suostumustaan. Eturistitilanteessa syyttäjä voi olla esteellinen ajamaan syytettä. Syyttäjän on ilmoitettava esteellisyydestään sille, joka määrää hänelle sijaisen.

174. Syyttäjälaitoksesta annetun lain 26 §:n mukaan syyttäjä on esteellinen, jos

- (1) hän tai hänen läheisensä¹⁰¹ on asianosainen
- (2) asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen
- (3) hän tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista taikka sitä, jolle asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa
- (4) hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen taikka siihen, jolle asiassa on odotettavissa hyötyä tai vahinkoa
- (5) hän on hallituksen tai siihen rinnastettavan toimielimen tai hallintoneuvoston jäsenenä tai toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä tai julkisoikeudellisessa laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asiassa on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa, tai
- (6) muu kuin 1–5 kohdassa tarkoitettu seikka on omiaan antamaan perustellun aiheen epäillä hänen puolueettomuuttaan asiassa.

175. Syyttäjä on velvollinen noudattamaan syyttäjälaitoksesta annetun lain 26 §:ää. Hänen on henkilökohtaisesti arvioitava mahdolliset ristiriidat ja ilmoitettava esimiehelleen mahdollisista esteellisyyteen johtavista seikoista. Asianosaisen tai muun henkilön esittämä syyttäjän jääväämistä koskeva pyyntö ei välttämättä merkitse esteellisyyttä. Tarpeettoman jääväämistä estämiseksi tällaiset pyynnöt arvioi valtakunnansyyttäjä, joka voi arvioida esteellisyyttä myös omasta aloitteestaan. Jos asiassa, jossa ilmenee syyttäjää koskeva ristiriita, on jo nostettu syyte, esteellisyyden voi arvioida myös asiaa käsittelevä tuomioistuimien.

176. Viranomaisten mukaan tuomioistuimissa ei ole ollut syyttäjän esteellisyytapauksia kolmen viime vuoden aikana. Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole tietoa siitä, kuinka usein esteellisyys on vaikuttanut asioiden syyteharkinnan jakamiseen syyttäjille tai asian siirtämiseen toiselle syyttäjänviraston syyttäjälle.

¹⁰¹ Läheisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä hallintolain (434/2003) 28 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja henkilöitä eli "virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa; virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia. Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä."

Lahjat

177. Samoin kuin tuomarien kohdalla, viranomaiset viittaavat tässä yhteydessä (1) valtion virkamieslain 15 §:ään, jonka mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen tai viranomaiseen,¹⁰² sekä (2) rikoslain 40 luvun (Virkarikoksista) lahjontaa ja siihen liittyviä rikoksia koskeviin säännöksiin. Viranomaisten mukaan valtion virkamieslain 15 §:n soveltamisesta syyttäjiin ei ole käytännön kokemusta. Yleisesti ottaen olosuhteet ratkaisevat pitkälti sen, mitä pidetään sopimattomana. Jopa vastaajan tarjoaman kahvikupillisen hyväksyminen voi olla vastoin tätä säännöstä. Arviointiryhmälle jäi yleinen käsitys siitä, että syyttäjät eivät pidä lahjojen vastaanottamista sallittuna, sillä se heikentäisi viran arvoa.

Yhteydet kolmansiin osapuoliin, luottamukselliset tiedot

178. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan seuraavat viranomaisen asiakirjat ovat salassa pidettäviä: poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan. Luottamuksellisten tietojen väärinkäytön osalta viranomaiset viittaavat rikoslain 38 luvun (Tieto- ja viestintärikoksista) ja 40 luvun (Virkarikoksista) salassapitoa koskeviin säännöksiin.¹⁰³

Omaisuuksien, tulojen, velkojen ja sidonnaisuuksien ilmoittaminen

179. Laki ei kiellä syyttäjältä minkäänlaisia omistuksia tai taloudellisia sidonnaisuuksia. Syyttäjän on kuitenkin noudatettava esteellisyyssäännöksiä ja ilmoitettava ilmenteistä eturistiriidoista ja esteellisyyden perusteista. Valtion virkamieslain 8 a ja 26 §:n mukaan valtakunnansyyttäjän ja paikallisten syyttäjänvirastojen päälliköiden on ilmoitettava sidonnaisuuksistaan oikeusministeriölle. Edellä esitettyjä tuomaria koskevia sääntöjä sovelletaan vastaavasti, ja sidonnaisuuksien ilmoittamiseen käytetään samaa vakiolomaketta. Valtakunnansyyttäjän ja paikallisten syyttäjänvirastojen päälliköiden on myös ilmoitettava aiempien ilmoitusten mahdollisista muutoksista ja puutteista sekä vastattava oikeusministeriön muihin selvityspyyntöihin viivytyksettä. Muilla syyttäjillä ei ole vastaavaa velvollisuutta.

180. Oikeusministeriö varmistaa, että valtakunnansyyttäjä ja paikallisten syyttäjänvirastojen päälliköt ovat tehneet sidonnaisuusilmoituksen. Tarvittaessa heitä voidaan pyytää antamaan lisätietoja. Oikeusministeriö ei kuitenkaan tarkista ilmoitettujen tietojen oikeellisuutta. Viranomaisten mukaan oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies voi kuitenkin kiinnittää huomiota valtakunnansyyttäjän tai paikallisten syyttäjänvirastojen päälliköiden sidonnaisuuksiin, jos heistä tehdään kantelu.

181. Arviointiryhmä panee merkille, että syyttäjien (lukuun ottamatta valtakunnansyyttäjää ja paikallisten syyttäjänvirastojen päälliköitä) ei – toisin kuin

¹⁰² Viranomaiset viittaavat myös valtiovaraministeriön 23. elokuuta 2010 julkaisemaan ohjeeseen "Vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista".

¹⁰³ Katso luvut "Kansanedustajiin liittyvän korruption estäminen" ja "Tuomareihin liittyvän korruption estäminen" edellä.

tuomarien – tarvitse tehdä sidonnaisuusilmoitusta, mutta heidän on ilmoitettava ilmenneistä eturistiriidoista ja esteellisyyden perusteista. Viranomaisten mukaan tämä johtuu siitä, että syyttäjiä ei pidetä valtion virkamieslain 26 §:ssä tarkoitettuina korkeina virkamiehinä, joita kyseinen velvollisuus koskee. Kun otetaan huomioon, että korruptoituneita menettelytapoja koskevia huolenaiheita ei ole tullut esiin syyttäjien osalta ja että syyttäjälaitosta pidetään yleisesti erittäin luotettuna instituutiona, arviointiryhmä katsoo, että tähän liittyvä suositus ei ole tarpeen. Koska syyttäjät ovat – tuomarien tavoin – kuitenkin osa rikosoikeusjärjestelmää, viranomaiset voivat halutessaan harkita syyttäjiä koskevan sidonnaisuusilmoituksen käyttöönottoa ja ainakin merkittäviä sidonnaisuuksia (esimerkiksi erityisesti palkalliset toimet, tehtävät ja sivutoimet tai omistukset julkisissa tai yksityisissä yrityksissä) koskevaa ilmoitusvelvollisuutta.

Valvonta ja täytäntöönpano

182. Syyttäjien menettelytapoja valvovat valtakunnansyyttäjä, apulaisvaltakunnansyyttäjä, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies. Viranomaisten mukaan valvonta on kuitenkin ensisijaisesti valtakunnansyyttäjän vastuulla. Asia voidaan panna vireille mainittujen viranomaisten aloitteesta – esimerkiksi paikallisen syyttäjänviraston tarkastuksen jälkeen¹⁰⁴ – tai kantelun johdosta. Syyttäjien virkavelvollisuuksien (esimerkiksi velvollisuus ilmoittaa sivutoimista Valtakunnansyyttäjänvirastoon) noudattamista koskevaa järjestelmällistä valvontaa ei kuitenkaan ole.

183. Valtakunnansyyttäjälle tehty kantelut syyttäjien menettelytavoista ratkaisee käytännössä apulaisvaltakunnansyyttäjä. Jos kantelu tehdään oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle, asia siirretään yleensä valtakunnansyyttäjälle, joka ratkaisee, onko aihetta lisätoimiin. Jos kantelu kuitenkin koskee syyttäjän lopullista päätöstä, oikeuskansleri tai oikeusasiamies voi tutkia asian itse. Yleensä kyseisen syyttäjän on toimitettava selvitys vastauksena lisätietopyyntöön, minkä jälkeen asia ratkaistaan asiakirja-aineiston perusteella. Myös esitutkinta voidaan suorittaa.

184. Jos syyttäjä tahallaan rikkoo virkavelvollisuuksiaan – esimerkiksi esteellisyyden, sivutoimien tai perusteettomien etujen hyväksymisen vuoksi –, edellä mainitut viranomaiset voivat nostaa häntä vastaan rikossyytteen tai, lievemmissä tapauksissa, antaa huomautuksen tai kirjallisen varoituksen (vain valtakunnansyyttäjä). Päätökset ovat julkisia. Viranomaisten mukaan jopa syyttäjille annetut lievät huomautukset saavat usein runsaasti huomiota tiedotusvälineissä. Syyttäjä voi hakea valtakunnansyyttäjän antamaan kirjalliseen varoitukseen oikaisua virkamieslautakunnalta, jonka päätöksistä voi puolestaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.¹⁰⁵ Huomautuksesta ei voi valittaa. Valtakunnansyyttäjä voi myös irtisanoa syyttäjän pakottavista syistä, kuten edellä kohdassa "Rekrytointi, ura ja palvelussuhteen ehdot" todetaan.¹⁰⁶

185. Kuten aiemmin mainittiin, syyttäjiin voidaan soveltaa useita rikoslain säännöksiä, erityisesti 40 luvun lahjontaa ja siihen liittyviä virkarikoksia koskevia säännöksiä sekä 38 luvun salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä.¹⁰⁷ Tällaisissa asioissa

¹⁰⁴ Esimerkiksi vuonna 2010 eduskunnan oikeusasiamies teki tarkastuskäynnin yhteen paikalliseen syyttäjänvirastoon ja Valtakunnansyyttäjänvirastoon.

¹⁰⁵ Katso valtion virkamieslain 53 ja 54 §. Lain 49 §:n mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä oleva virkamieslautakunta käsittelee ja ratkaisee sen toimivaltaan kuuluvat asiat. Virkamieslautakunnassa on puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä, jotka valtiovarainministeriö määrää kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtaja ja kaksi jäsentä määrätään henkilöistä, joiden ei voida katsoa edustavan työnantaja- eikä työntekijäetuja. Kolme jäsentä määrätään valtiota työnantajana edustavista virkamiehistä ja kolme jäsentä virkamiesyhdistysten keskusjärjestöjen ehdottamista henkilöistä.

¹⁰⁶ Valtakunnansyyttäjän antamista varoituksista säädetään valtion virkamieslain 24 §:ssä ja irtisanomisesta 25 ja 33 §:ssä. Lain 24 §:n mukaan "virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus".

¹⁰⁷ Katso luku "Tuomareihin liittyvän korruption estäminen" edellä.

mahdollisia rangaistuksia ovat sakko, vankeus ja viraltapano. Syyttäjillä ei ole rikoslain mukaan syytesuojaa. Vaikka syytteen oikeuspaikka¹⁰⁸ vaihtelee kyseisen syyttäjän aseman mukaan, syyttäjiä koskevat samat rikoslain säännökset kuin muitakin ihmisiä.

186. Viranomaisten mukaan viime vuosina ei ole ilmennyt tapauksia, joissa virkavelvollisuuksia olisi rikottu erityisesti esteellisyyden, sivutoimien tai perusteettomien etujen hyväksymisen vuoksi, eikä syyttäjien osalta ole kirjattu mitään edellä mainituista rikoksista. Oikeuskanslerin esittämien tilastotietojen mukaan vuonna 2011 oikeuskansleri ratkaisi 65 syyttäjiä koskevaa kantelua. Useimmissa tapauksissa ei todettu epäasianmukaista menettelyä. Käsityksiä ja ohjeita oli yhteensä kaksi, ja neljä kantelua siirrettiin valtakunnansyyttäjälle.¹⁰⁹ Huomautuksia ei annettu yhtään. Oma-aloitteisia tutkimuksia tehtiin kaksi ja tarkastus- ja tutustumiskäyntejä yksi. Nämä johtivat kahteen käsitykseen tai ohjeeseen.

187. Arviointiryhmän käsitys on, että yleisesti ottaen syyttäjät noudattavat tiukasti lahjomattomuutta koskevia vaatimuksia ja että he ovat tietoisia roolistaan ja velvollisuuksistaan valtion edustajana. Arviointiryhmä sai tietoa joistain yksittäisistä epäasianmukaiseen käyttäytymiseen liittyvistä tapauksista, mutta vaikuttaa siltä, että syyttäjälaitoksessa ei ole koko järjestelmään liittyviä puutteita. Samoin kuin tuomarien kohdalla, syyttäjien epäasianmukaiseen käyttäytymiseen liittyvillä seuraamuksilla – vaikkakin ne rajoittuvat huomautuksiin/varoituksiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin – näyttää olevan varoittava vaikutus, ja ne tuntuvat olevan tehokkaita. Valvontaa suorittavat pääasiassa valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä, ja sitä täydentää laillisuusvalvojen eli oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta. Periaatteessa syyttäjää kuullaan ennen mahdollisista seuraamuksista päättämistä. Vaikka näyttää siltä, että järjestelmä toimii eikä käytännössä ole ilmennyt erityisiä ongelmia, arviointiryhmä katsoo – kuten myös tuomarien kohdalla –, että kehittämällä aito syyttäjän kurinpidollinen vastuu, määrittelemällä puutteet, jotka voivat johtaa kurinpidollisiin seuraamuksiin, sekä ottamalla käyttöön seuraamuksia, jotka ovat oikeassa suhteessa teon vakavuuteen, voidaan saada aikaan lisähyötyjä järjestelmän kannalta.

Neuvonta, koulutus ja tietoisuus

188. Syyttäjät osallistuvat uransa alussa pakolliseen koulutukseen, jonka tarkoituksena on perehdyttää heidät tehtäviinsä sekä niihin liittyviin velvollisuuksiin ja vaatimuksiin. Koulutus koostuu etäopiskelusta, keskitetyistä opinnoista Valtakunnansyyttäjänvirastossa sekä työssä oppimisesta henkilökohtaisen tutorin ohjauksessa. Koulutuksessa ja opastuksessa käsitellään myös syyttäjien menettelyä eturistiriita- ja esteellisyytapauksissa.

189. Toimittuaan syyttäjälaitoksessa muutaman vuoden syyttäjät osallistuvat Valtakunnansyyttäjänviraston järjestämään keskitettyyn kuuden viikon pituiseen peruskoulutusohjelmaan. Pakollisessa ohjelmassa käsitellään myös esteellisyyttä ja eturistiriitojen ratkaisemisesta.

190. Valtakunnansyyttäjänvirasto järjestää lisäksi vuosittain korruptiorikoksia käsitteleviä kursseja, joista osa on tarkoitettu kaikille syyttäjille ja osa virkarikoksiin erikoistuneille syyttäjille. Kurssit kestävät yleensä kolme päivää, eivätkä ne ole pakollisia.

¹⁰⁸ Syyttäjälaitoksesta annetun lain mukaan valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa, ja syyttäjänä on joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Kaikkia muita syyttäjiä syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Päätöksen syytteen nostamisesta voi tehdä oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, valtakunnansyyttäjä, apulaisvaltakunnansyyttäjä tai valtiosyyttäjä. Syyttäjänä asiassa on kuitenkin valtiosyyttäjä. Asioissa, jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä oikeusasteena, päätöksestä saa valittaa korkeimpaan oikeuteen ilman valituslupaa.

¹⁰⁹ Kyseiset neljä kansalaisten tekemää kantelua koskivat syyttäjien syyttämättä jättämispäätöksiä. Asiat siirrettiin valtakunnansyyttäjälle, sillä hän on ainoa taho, joka voi määrätä uudesta syyteharkinnasta. Valtakunnansyyttäjä totesi kuitenkin, että syyteharkinta oli tehty asianmukaisesti, eikä ryhtynyt toimiin.

191. Syyttäjät voivat kysyä Valtakunnansyyttäjävirstosta neuvoa esteellisyyssasioista ja olosuhteista, joissa ilmoitus on tarpeen.

192. Valtakunnansyyttäjänviraston verkkosivustolla julkaistaan selosteet valtakunnansyyttäjän ratkaisemista kanteluista ja muista asioista, joissa syyttäjän menettely on edellyttänyt vastausta. Jos valtakunnansyyttäjä katsoo, että syyttäjä on toiminut esteellisyyssäännösten vastaisesti, seloste antaa suurelle yleisölle mahdollisuuden tarkastella ratkaisun pääkohtia. Valtakunnansyyttäjänvirastosta voi myös pyytää kopion ratkaisun koko tekstistä, jos siihen haluaa tutustua tarkemmin.

193. Suuri yleisö voi tutustua esteellisyyttä koskeviin säännöksiin valtion oikeudellisen tietokannan FINLEXin (www.finlex.fi) kautta. Lakien ja asetusten ohella tietokannassa on korkeimman oikeuden, hovioikeuksien ja Eurooppa-tuomioistuinten ratkaisuja. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ratkaisut ovat julkisesti saatavilla verkkotietokannoissa.

194. Arviointiryhmä toteaa, että syyttäjälaitoksessa ei ole erityisesti eturistiriitoihin ja laajempiin eettisiin kysymyksiin keskittyvää koulutusohjelmaa eikä eettisiin kysymyksiin ja eturistiriitoihin liittyvää erillistä ja erikoistunutta neuvontaa. Arviointiryhmä uskoo, että täsmällisemmästä koulutuksesta ja erillisestä neuvonnasta olisi hyötyä eturistiriitojen ja korruption torjunnassa. Edellä on esitetty suositus tällaisista käytännön toimista.¹¹⁰

¹¹⁰ Katso kohta "Eettiset periaatteet, käyttäytymissäännöt ja eturistiriidat" edellä.

VI. SUOSITUKSET JA SEURANTA

195. Tämän raportin tulosten perusteella GRECO esittää Suomelle seuraavat suositukset:

Kansanedustajia koskevat suositukset

- i. **(i) Kansanedustajille laaditaan käytännesäännöt, jotka ovat yleisön helposti saatavilla, ja (ii) niiden täytäntöönpanoa täydennetään käytännön toimilla, kuten erillisellä koulutuksella tai neuvonnalla** (kohta 37).
- ii. **Kansanedustajille annetaan kirjallinen (julkinen) selvennys perustuslain 32 §:n (Esteellisyys) tarkoituksesta sekä ohjeet pykälän tulkinnasta ja soveltamisesta** (kohta 42).
- iii. **Kansanedustajien lahjojen vastaanottamiseen sovellettavia sääntöjä selvennetään ja kehitetään edelleen, jotta varmistetaan, että käytettävissä on asianmukainen mekanismi saatujen tai tarjottujen etujen arvon määrittämistä varten (epäselvissä tapauksissa), että säännöt koskevat kaikenlaisia etuja ja että niissä määritellään selvästi, millaista käyttäytymistä kansanedustajalta odotetaan, jos hänelle annetaan tai tarjotaan tällaisia etuja** (kohta 45).
- iv. **(i) Kansanedustajien sidonnaisuuksien ilmoittaminen muutetaan pakolliseksi ja ilmoitusta laajennetaan sisällyttämällä siihen tiedot edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistä saaduista tuloista, ja (ii) nykyiset raja-arvot alittavaa omaisuutta ja velkoja koskevien tietojen sekä puolisoa ja huollettavana olevia lapsia koskevien tietojen sisällyttämistä ilmoitukseen harkitaan (tällaisia tietoja ei välttämättä tarvitsisi julkaista)** (kohta 56).
- v. **Kansanedustajien eturistiriitoja ja sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevien nykyisten ja tulevien sääntöjen valvonnan ja täytäntöönpanon varmistamiseksi ryhdytään tarkoituksenmukaisiin toimiin** (kohta 65).

Tuomareita koskevat suositukset

- vi. **(i) Suomen tuomariliiton hyväksymistä tuomarin eettisistä periaatteista tiedotetaan tehokkaasti kaikille lautamiehille ja tuomioistuinten asiantuntijajäsenille, ja (ii) niitä täydennetään muilla toimilla, myös erillisellä koulutuksella, joiden tavoitteena on antaa asianmukaista opastusta eettisten periaatteiden soveltamisesta sekä eturistiriidoista ja niihin liittyvistä asioista** (kohta 114).
- vii. **Tuomarien sivutoimia, erityisesti välimiestehtäviä, koskevia sääntöjä kehitetään edelleen lisäämällä läpinäkyvyyttä ja ottamalla käyttöön sivutoimilupien myöntämistä koskevat yhtenäiset menettelyt ja kriteerit sekä tarkoituksenmukaiset rajat** (kohta 118).

Syyttäjiä koskevat suositukset

viii. (i) Kaikkia syyttäjiä varten laaditaan selkeät eettiset normit / ammatillista toimintaa koskevat säännöt (mukaan lukien eturistiriitoja ja niihin liittyviä asioita koskevat ohjeet), jotka ovat yleisön helposti saatavilla, ja (ii) niiden täytäntöönpanoa täydennetään käytännön toimilla, kuten erillisellä koulutuksella tai neuvonnalla (kohta 170).

196. GRECO kehottaa työjärjestyksensä 30 säännön 2 kohdan mukaisesti Suomen viranomaisia toimittamaan raportin edellä esitettyjen suositusten täytäntöön panemiseksi toteutetuista toimita 30. syyskuuta 2014 mennessä. GRECO arvioi näitä toimia vaatimustenmukaisuusmenettelynsä avulla.

197. GRECO kehottaa Suomen viranomaisia sallimaan tämän raportin julkaisun ensi tilassa, kääntämään raportin kansalliselle kielelle ja asettamaan käännöksen julkisesti saataville.

Tietoa GRECOsta

Lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO) valvoo, että sen 49 jäsenvaltiota noudattavat Euroopan neuvoston korruption torjuntaa koskevia asiakirjoja. GRECON valvontaan kuuluu arviointimenettely, joka perustuu kyselylomakkeeseen annettuihin maakohtaisiin vastauksiin ja tutustumiskäynteihin, ja sen jälkeen tehtävä vaikutusten arviointi (vaatimustenmukaisuusmenettely), jonka yhteydessä tarkastellaan maakohtaisiin arviointeihin pohjautuvien suositusten täytäntöön panemiseksi toteutettuja toimia. Käytössä on keskinäiseen arviointiin ja vertaispaineeseen perustuva dynaaminen prosessi, jossa yhdistyy arviointityötä tekevien käytännön toimijoiden ja täysistuntoon osallistuvien valtion edustajien asiantuntemus.

GRECON työn seurauksena on hyväksytty lukuisia raporteja, joissa on runsaasti faktatietoa korruption torjuntaan liittyvistä toimintaperiaatteista ja käytännöistä Euroopassa. Raporteissa käsitellään kansalliseen lainsäädäntöön, määräyksiin, toimintaperiaatteisiin ja institutionaalisiin rakenteisiin liittyviä saavutuksia ja puutteita. Lisäksi niissä esitetään suosituksia, joiden tavoitteena on parantaa valtioiden kykyä torjua korruptiota ja edistää lahjomattomuutta.

GRECOon voivat liittyä sekä Euroopan neuvoston jäsenvaltiot että sen ulkopuoliset valtiot. GRECON hyväksymiin arviointi- ja vaatimustenmukaisuusraportteihin sekä muihin GRECOa koskeviin tietoihin voi tutustua osoitteessa www.coe.int/greco.
