

GRECO
Lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä

EUROOPAN NEUVOSTO

Hyväksyminen/julkistaminen:
23. kesäkuuta 2017

Julkinen
Greco RC4(2017)11

NELJÄS ARVIOINTIKIERROS

Kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption torjunta

TOINEN VAATIMUSTENMUKAISUUSRAPORTTI

SUOMI

GRECO hyväksynyt 76. täysistunnossaan (Strasbourg, 19.–23. kesäkuuta 2017)

GRECO:n sihteeristö
Euroopan neuvosto
F-67075 Strasbourg Cedex
+33 3 88 41 20 00
www.coe.int/greco
Pääosasto I
Ihmisoikeudet ja oikeusvaltio
Informaatioyhteiskunnan ja rikosentorjunnan pääosasto

I JOHDANTO

1. Toisessa vaatimustenmukaisuusraportissa arvioidaan toimenpiteitä, joihin Suomen viranomaiset ovat ryhtyneet pannakseen täytäntöön suositukset, jotka annettiin Suomea koskevan neljännen kierroksen arviointiraportissa (katso 2 kohta), jossa käsiteltiin kansanedustajiin, tuomareihin ja syyttäjiin liittyvän korruption torjuntaa.
2. Suomea koskeva neljännen kierroksen arviointiraportti hyväksyttiin GRECO:n 59. täysistunnossa (22. maaliskuuta 2013) ja julkistettiin 27. maaliskuuta 2013 (Greco Eval IV Rep (2012) 6E) Suomen luvalla.
3. Neljännen kierroksen vaatimustenmukaisuusraportti hyväksyttiin GRECO:n 67. täysistunnossa (27. maaliskuuta 2015) ja julkistettiin samana päivänä Suomen luvalla. Suomen viranomaiset toimittivat GRECO:n menettelytapasääntöjen edellyttämän tilanneraportin lisätoimenpiteistä, joihin on ryhdytty suositusten täytäntöönpanemiseksi. Tämä raportti vastaanotettiin 30. syyskuuta 2016, ja se toimi yhdessä myöhemmin annettujen lisätietojen kanssa toisen vaatimustenmukaisuusraportin perustana. GRECO 67. täysistunnossaan
4. GRECO valitsi Puolan ja Ruotsin nimittämään esittelijät vaatimustenmukaisuusmenettelyä varten. Tätä raporttia varten nimitetyt esittelijät olivat Alicja KLAMCZYNSKA Puolan edustajana ja Mats JANSSON Ruotsin edustajana. GRECO:n sihteeristö avusti heitä vaatimustenmukaisuusraportin laadinnassa.
5. Toisessa vaatimustenmukaisuusraportissa arvioidaan kunkin yksittäisen arviointiraporttiin sisältyvän suosituksen täytäntöönpanoa ja esitetään yleisarvio siitä, kuinka jäsen on noudattanut näitä suosituksia.

II ANALYYSI

6. Tässä yhteydessä muistutetaan, että arviointiraportissaan GRECO antoi Suomelle kahdeksan suositusta. Vaatimustenmukaisuusraportissa GRECO totesi, että Suomi oli pannut tyydyttävästi täytäntöön tai käsitellyt tyydyttävällä tavalla neljää suositusta kahdeksasta (ii, iii, iv ja v). Täyttämättä olevien suositusten (i, vi, vii ja viii) noudattamista käsitellään jäljempänä.

Kansanedustajiin liittyvän korruption torjunta

Suositus i.

7. GRECO suositteli, i) että tulisi hyväksyä kansanedustajien käytännesäännöt ja saattaa ne helposti yleisön saataville ja ii) että sääntöjä tulisi niiden täytäntöönpanemiseksi täydentää käytännön toimilla, kuten kohdennetulla koulutuksella tai neuvonnalla.
8. Tässä yhteydessä muistutetaan, että tämä suositus oli vaatimustenmukaisuusraportin mukaan pantu osittain täytäntöön, sillä suosituksen ensimmäinen osa (hyväksytään kansanedustajien eettiset säännöt) oli toteutettu, kun taas suosituksen toinen osa (koulutus ja neuvonta) oli vielä käsittelemättä.
9. Suomen viranomaiset ilmoittavat nyt, että kansanedustajille tarjotaan kattavaa, eri aihealueita koskevaa koulutusta jokaisen vaalikauden alussa. Kansanedustajille annettiin koulutusta vaalikauden alussa (5. toukokuuta 2015) ja heidän avustajilleen ja muille eduskunnan virkamiehille 11. kesäkuuta 2015 kysymyksistä, jotka liittyivät henkilökohtaisten sidonnaisuuksien ja lahjojen ilmoittamista koskeviin sääntöihin, periaatteisiin ja säännöksiin, eturistiriitoja koskeviin normeihin ja lahjontaa koskevaan lainsäädäntöön. Viranomaiset viittaavat myös koulutusmenetelmiä koskeviin yksityiskohtaisiin tietoihin ja tuotettuun aineistoon. Tätä koulutusta annetaan jatkossa kaikille uusille kansanedustajille ja jokaisen vaalikauden alussa.
10. Koulutustilaisuuksien lisäksi eduskunnan keskuskanslia tarjoaa jatkuvasti edellä mainittuihin kysymyksiin liittyvää neuvontaa. Neuvontaa antavat pääasiassa lakimiehet (yhteensä seitsemän henkilöä). Neuvontaa annetaan oikeudellisista kysymyksistä samoin kuin käytännön asioista, kuten erilaisten kaavakkeiden täyttämisestä. Neuvontaa voi saada puhelimitse, sähköpostitse tai henkilökohtaisesti. Lisäksi tällaista tietoa samoin kuin ohjeita ja yhteystietoja on saatavilla myös verkossa eduskunnan intranetissä sekä hieman lyhyemmässä muodossa ekstranetissä (suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi). Viranomaiset toteavat, että muutokset on otettu hyvin vastaan ja kansanedustajat ovat noudattaneet uusia ilmoitusvelvollisuuksiaan.

11. GRECO haluaa jälleen ilmaista tyytyväisyytensä kansanedustajien käytännösääntöjen hyväksymisestä ja muiden uusien määräysten antamisesta, kuten kansanedustajien velvollisuus ilmoittaa henkilökohtaisista sidonnaisuuksista (mainittiin jo vaatimustenmukaisuusraportissa). Se on tyytyväinen myös siitä, että eduskunta tarjoaa nyt vakituisesti koulutusta ja neuvontaa, joiden avulla voidaan varmistaa, että kansanedustajia sekä heidän avustajiaan ja eduskunnan muuta henkilöstöä koskevan uuden sääntelykehityksen vaatimuksia noudatetaan.
12. GRECO toteaa, että suositus i on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Tuomareihin liittyvän korruption torjunta

Suositus vi.

13. GRECO suositteli, i) että Suomen tuomariliiton hyväksymät "Tuomarin eettiset periaatteet" tulisi saattaa tehokkaasti kaikkien lautamiesten ja tuomioistuinten asiantuntijajäsenten tietoon ja ii) että niitä tulisi täydentää lisätoimenpiteillä, kuten kohdennetulla koulutuksella, joilla pyritään antamaan asianmukaista opastusta eettisten periaatteiden soveltamisesta, eturistiriidoista ja muista tähän liittyvistä kysymyksistä.

14. Tässä yhteydessä muistutetaan, että tämä suositus oli vaatimustenmukaisuusraportin mukaan pantu osittain täytäntöön. GRECO totesi muun muassa, että muutamia tämän suosituksen yhteydessä esitettyjä huolenaiheita (lähinnä "Tuomarin eettisiä periaatteita" koskevaa koulutusta) oli käsitelty jossain määrin tuomareiden, lautamiesten ja muiden oikeusjärjestelmän "sidosryhmien" tavanomaisen koulutuksen yhteydessä. GRECO kuitenkin kehotti ryhtymään tässä asiassa lisätoimiin, kuten laatimaan kirjalliset ohjeet/selitykset tai antamaan tavanomaisen koulutuksen lisäksi säännöllistä käytännönläheistä koulutusta näistä kysymyksistä.

15. Viranomaiset ilmoittavat nyt, että oikeusministeriön koulutusyksikkö on kehittänyt kaikille uusille tuomareille tarkoitettua eettisiä periaatteita koskevaa koulutusta. Lisäksi uusille tuomioistuinten puheenjohtajille suunnatuissa koulutusohjelmissä käsitellään tätä aihetta käyttäen esimerkkeinä erityyppisiä tapaustutkimuksia (aiemman teoreettisemmän lähestymistavan rinnalla). Tuomareille tarkoitettujen koulutusohjelmien eri osissa käsitellään tapauskohtaisesti tyypillisiä ongelmia, jotka liittyvät tuomarin jokapäiväisessä työssä esiin tuleviin eettisiin kysymyksiin. Joka vuosi koulutukseen osallistuu noin 40 tuomaria käräjäoikeuksista ja hovioikeuksista.

16. Vuonna 2013 alkaneen koulutuksen (jota selostettiin vaatimustenmukaisuusraportissa) lisäksi oikeusministeriön koulutusyksikkö käynnisti vuonna 2015 käräjäoikeuksien tuomioistuinharjoittelijoille tarkoitettun koulutusohjelman: vuosittain järjestetään neljä seitsenpäiväistä koulutusohjelmaa ja niissä käsitellään muun muassa tuomareiden esteellisyyttä, menettelytapoja ja etiikkaa. Vuonna 2016 tähän koulutukseen liittyvät aiheet saatettiin opetusvideoiden ja verkko-opintojen muotoon, jotta ne tavoittaisivat kaikki yleiset tuomioistuimet.

17. Viranomaiset esittävät myös, että valtakunnansyyttäjänvirasto, oikeusministeriö ja valtakunnanvoudinvirasto ovat valmistelleet erityiskoulutusta parantaakseen osaamista, tietoisuutta ja tietämystä korruption torjumiseksi oikeusjärjestelmässä. Koulutus alkaa vuonna 2017. Tuomareita koskevia eettisiä kysymyksiä on myös korostettu erilaisissa raporteissa, kuten Helsingin hovioikeuden raportissa.

18. GRECO panee tyytyväisenä merkille moninaiset toimenpiteet, joihin on ryhdytty tietoisuuden ja tietämyksen lisäämiseksi "Tuomarin eettisistä periaatteista". Se arvostaa sitä, että vaatimustenmukaisuusraportissa mainittua koulutusta on nyt täydennetty pysyvällä koulutusohjelmalla, joka on tarkoitettu erilaisille tuomareille - harjoittelijoille, vastikään rekrytoituille tuomareille ja johtavassa asemassa oleville tuomareille. Lisäksi kaikkien tuomioistuinten tuomareille ja lautamiehille on tarjolla verkkokoulutusta. GRECO pitää myönteisenä omaksuttua käytännöllistä lähestymistapaa, joka merkittävästi täydentää "Tuomarin eettisiin periaatteisiin" sisältyviä suhteellisen yleisiä ohjeita.

19. GRECO toteaa, että suositus vi on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Suositus vii.

20. GRECO suositteli, että tuomareiden sivutoimia, erityisesti välimiestehtäviä, koskevia sääntöjä tulisi kehittää edelleen, jotta voitaisiin lisätä läpinäkyvyyttä ja ottaa käyttöön yhtenäiset menettelyt, kriteerit ja asianmukaiset rajat luvan myöntämisessä tällaisiin toimiin.

21. Tässä yhteydessä muistutetaan, että tämä suositus oli vaatimustenmukaisuusraportin mukaan pantu osittain täytäntöön, sillä tuomareiden sivutoimia koskeva lainsäädäntöehdotus oli edennyt jo eduskunnan käsiteltäväksi.

22. Viranomaiset ilmoittavat nyt, että valtion virkamieslakia on muutettu lailla 566/2015, joka tuli voimaan 1. lokakuuta 2015. GRECO:lle toimitetun uuden lain 18a pykälässä säädetään seuraavaa:

"Tuomari ja tuomioistuimen esittelijä eivät saa ottaa vastaan eivätkä pitää 18 §:ssä tarkoitettua sivutointa, ellei tuomioistuin hakemuksesta myönnä siihen lupaa. Sivutoimilupaa ei saa myöntää riidan yhden osapuolen nimeämänä välimiehenä toimimista varten välimiesoikeudessa. Sen estämättä, mitä 18 §:n 5 momentissa säädetään, hakijan on lupahakemuksessa ilmoitettava tiedot välimiesoikeusriidan asianosaisista luvan käsittelevän tuomioistuimen päällikkötuomarille. Tuomarin ja tuomioistuimen esittelijän on ilmoitettava tuomioistuimelle vuosittain, mitä hänelle on sivutoimista maksettu, jos sivutoimista saatujen tulojen yhteismäärä ylittää 10 000 euroa. Ilmoituksessa on mainittava, mistä sivutoimista tulot on maksettu. Muista sivutoimista kuin välimiestehtävistä on ilmoitettava myös maksujen suorittaja. Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 23 kohdassa säädetään, tuomarin sivutoimista saaduista tuloista ilmoittamat tiedot ovat julkisia. Tuomarin ja tuomioistuimen esittelijän on ilmoitettava tuomioistuimelle myös sivutoimen päättymisestä."

23. Viranomaiset viittaavat myös tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annettuun lakiin (565/2015), joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2017 ja jonka tavoitteena on asettaa julkisesti saataville tuomareiden sidonnaisuuksia ja sivutoimia koskevat tiedot. Lain mukaan tuomarit ovat velvollisia antamaan tällaiset tiedot rekisteriin, johon on yleinen pääsy yleisen tietoverkon kautta.

24. GRECO ottaa huomioon toimitetut tiedot ja on tyytyväinen siitä, että uusi lainsäädäntö säätelee tuomareiden sivutoimien edellytyksiä sekä tuomareiden velvollisuuksia pyytää lupa tällaisiin toimiin ja ilmoittaa niistä. Uusi lainsäädäntö säätää myös tällaisten tietojen julkisuudesta.

25. GRECO toteaa, että suositus vii on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

Syyttäjiin liittyvän korruption torjunta

Suositus viii.

26. GRECO suositteli, i) että kaikkiin syyttäjiin tulisi soveltaa selkeitä eettisiä vaatimuksia/ammattillisia käytännesääntöjä (mukaan lukien eturistiriitoja ja muita tähän liittyviä kysymyksiä koskevat ohjeet) ja saattaa ne helposti yleisön saataville ja ii) että niitä tulisi täydentää käytännön täytäntöönpanotoimenpiteillä, kuten kohdennetulla koulutuksella tai neuvonnalla.

27. Tässä yhteydessä muistutetaan, että tämä suositus oli vaatimustenmukaisuusraportin mukaan pantu osittain täytäntöön. GRECO oli tyytyväinen siitä, että syyttäjiä virka-aikana ja sen ulkopuolella koskevia eettisiä periaatteita oltiin laatimassa osallistavan prosessin pohjalta, johon osallistui syyttäjiä kaikkialta Suomesta. GRECO myös kiitteli viranomaisia suunnitelmista laatia periaatteita koskevat lisäohjeet ja valmistella niihin liittyvää koulutusta.

28. Nyt viranomaiset ilmoittavat, että syyttäjälaitoksen käytännesäännöt hyväksyttiin 6. lokakuuta 2016. Samalla he ilmoittavat, että syyttäjälaitos on suorittanut koko henkilöstönsä keskuudessa tutkimuksen, joka oli ensimmäinen laatuaan ja jonka tavoitteena oli arvioida eettisten käytäntöjen vallitsevaa tilannetta. Vastausaste oli korkea, ja kyselyyn saatiin myös joitakin kirjallisia kommentteja. Niiden pohjalta laadittiin syyttäjälaitoksen eettisten ohjeiden ja hyvien käytäntöjen käsikirja, jonka laitoksen ylimmät virkamiehet (valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä) ovat hyväksyneet. Ne on otettu myös huomioon syyttäjälaitoksen meneillään olevassa uudelleenorganisoinnissa. Käsikirja tarjoaa ohjeita muun muassa yhdenvertaisuudesta, oikeudenmukaisuudesta, riippumattomuudesta, puolueettomuudesta, läpinäkyvyydestä ja eturistiriitojen välttämisestä sekä sääntelee erilaisia kysymyksiä, jotka liittyvät esimerkiksi lahjoihin ja etuihin, ammatilliseen pätevyys, tiedottamiseen ja luottamuksellisuuteen. Siinä painotetaan myös esimiesten erityistä vastuuta eettisistä menettelytavoista ja syyttäjien vastuuta eettisestä toiminnasta. Käsikirjan lopussa annetaan esimerkkejä jokapäiväisistä eettisistä tilanteista keskustelujen ja koulutusmateriaalien perustaksi.

29. Viranomaiset viittaavat myös jokaisen syyttäjän peruskoulutukseen sisällytettyihin uusiin koulutusmoduuleihin ja erilaisiin täydennyskoulutusmuotoihin. Viranomaiset korostavat, että uudistusten myötä eettisiä normeja ja ammatillisia käytäntöjä käsitellään suurelta osin tapaustutkimusten ja keskustelujen avulla koulutustilaisuuksissa. Näitä ovat esimerkiksi uusien syyttäjien kuuden kuukauden perehdyttämisohjelma, tutoreiden paikallistoimistoissa vetämä eettisiä menettelytapoja koskeva jatkuva koulutus syyttäjille, 15-päiväinen peruskoulutusohjelma syyttäjille ja etiikkaa koskevat aihekohtaiset tilaisuudet, joita paikalliset syyttäjänvirastot järjestävät.

30. GRECO pitää myönteisenä toimenpiteitä, joihin tämän suosituksen osalta on ryhdytty. GRECO on tyytyväinen siitä, että on laadittu syyttäjiä virka-aikana ja sen ulkopuolella koskevat eettiset periaatteet osallistavan prosessin pohjalta, johon osallistui syyttäjiä kaikkialta Suomesta. GRECO myös kiittää viranomaisia perusteellisista valmisteluista, joiden pohjalta annettiin käytännesääntöjä koskevat ohjeet. Syyttäjälaitos on myös sisällyttänyt eettiset normit ja käytännesäännöt erilaisiin koulutusohjelmiin ja omaksunut käytännöllisen lähestymistavan keskittymällä tapaustutkimuksiin, jotta syyttäjien keskuudessa voidaan käytännöllisellä tavalla lisätä tietoisuutta vaikeista eturistiriitatilanteista ja muista vastaavista kysymyksistä. Suomea kiitetään sen toteuttamista kohdennetuista toimenpiteistä.

31. GRECO toteaa, että suositus viii on pantu tyydyttävästi täytäntöön.

III JOHTOPÄÄTÖKSET

32. Edellä olevan perusteella GRECO toteaa, että Suomi on pannut tyydyttävästi täytäntöön kaikki kahdeksan neljännen kierroksen arviointiraporttiin sisältyvää suositusta tai käsitellyt niitä tyydyttävällä tavalla.

33. Erityisesti suositukset i, v–viii on pantu tyydyttävästi täytäntöön ja suosituksia ii, iii ja iv on käsitelty tyydyttävällä tavalla.

34. Kansanedustajien osalta on huomattava, että vain muutama viikko arviointiraportin hyväksymisen jälkeen perustettiin eduskunnan työryhmä käsittelemään suosituksia ja GRECO:n esittämiä huolenaiheita. Suositellut muutokset eduskunnan työjärjestykseen ovat lisänneet kansanedustajiin mahdollisesti liittyvien eturistiriitojen läpinäkyvyyttä. Ulkopuolisten sidonnaisuuksien ilmoittaminen on tehty pakolliseksi ja julkisesti tarkasteltavaksi ja eduskunnan kanslialle on annettu vastuu ilmoitusmenettelyn valvonnasta. Lisäksi on hyväksytty kansanedustajien eettiset säännöt, jotka tarjoavat lisäohjeita. Myönteistä on myös se, että eduskunta tarjoaa kansanedustajille vakituisesti koulutusta ja neuvontaa.

35. Tuomareiden osalta on säädetty uutta lainsäädäntöä, joka säätelee sivutoimia ja ilmoitusvelvollisuuksia. Suhteellisen yleisluonteisia "Tuomarin eettisiä periaatteita" on täydennetty pysyvillä koulutusohjelmilla, joita on tarjolla eri tasoilla ja virka-asemissa toimiville tuomareille. Syyttäjälaitos on laatinut eettiset periaatteet ja niitä koskevan käsikirjan osallistavan prosessin pohjalta, johon osallistui syyttäjiä kaikkialta Suomesta. Tätä tärkeää pyrkimystä on myös täydennetty jatkuvalla koulutuksella ja tietoisuuden lisäämistoimilla.

36. GRECO kiittelee tyytyväisenä Suomen viranomaisia merkittävästä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty suositusten täytäntöönpanemiseksi. Toisen vaatimuksen mukaisuusraportin hyväksyminen päättää neljännen kierroksen vaatimusten mukaisuusmenettelyn Suomen osalta.

37. Lopuksi GRECO pyytää Suomen viranomaisia antamaan mahdollisimman pian luvan raportin julkistamiselle, kääntämään raportin kansalliselle kielelle (kansallisille kielille) ja julkistamaan käännöksen.