

Korruptio Suomessa

Tutkijoiden näkemys korruption muodoista, tutkimisesta ja torjunnasta

Sisällysluettelo

1. Alkusanat
2. Korruption määrittely ja mittaaminen
3. Hyvä veli-verkostot suomalaisen korruption muotona
4. Lahjusrikokset Suomen lainsäädännössä
5. Soft law lainsäädännön tukena
6. Korruptiontorjunnan kynnyksilyksyksiä Pohjoismaissa
7. Korruptionvastaisen toiminnan tulevaisuus Suomessa



With support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme of the European Union - European Commission – Directorate General – Home Affairs

1. Alkusanat

Korruptio on määritelmän mukaan julkisen aseman väärinkäyttöä yksityisen edun ajamiseksi. Monesti ensimmäinen mielikuva korruptiosta on lahjontatilanne, jossa poliitikko vastaanottaa rahaa tehdäkseen suotuisia päätöksiä lahjojalle. Korruptio on kuitenkin lähtökohtaisesti piilorikollisuutta, ja sitä esiintyy monessa eri muodossa.

Tämän pamfletin tarkoituksena on tehdä tunnetuksi suomalaisten tutkijoiden näkemystä korruptiosta. Mistä korruptiosta oikein on kysymys yleensä, miten korruptio on huomioitu lainsäädännössä, miten sitä ylipäätään korruption esiintymistä voidaan mitata, ja millaisia ongelmia ja haasteita korruptio aiheuttaa Suomessa?

Näihin kysymyksiin törmäsimme vuonna 2011, osana kansallista integriteettijärjestelmäämme koskevaa kartoitusta. Se oli ensimmäinen kattava selvitys korruptionvastaisesta toiminnasta Suomessa. Linkki tutkimukseen löytyy kotisivuiltamme osoitteesta www.transparency.fi.

Kartoituksen mukaan avointa, ns. katutasen korruptiota on Suomessa todella vähän. Mutta rakenteellisesta, esimerkiksi maan tavaksi muodostuneesta piilokorruptiosta on jo vaikeampi lausua: niin hankalasti mitattavasta ilmiöstä puhumme. Yksi mahdollisen rakenteellisen korruption muoto ovat maan tavaksi tulleet hyvä veli –verkotot.

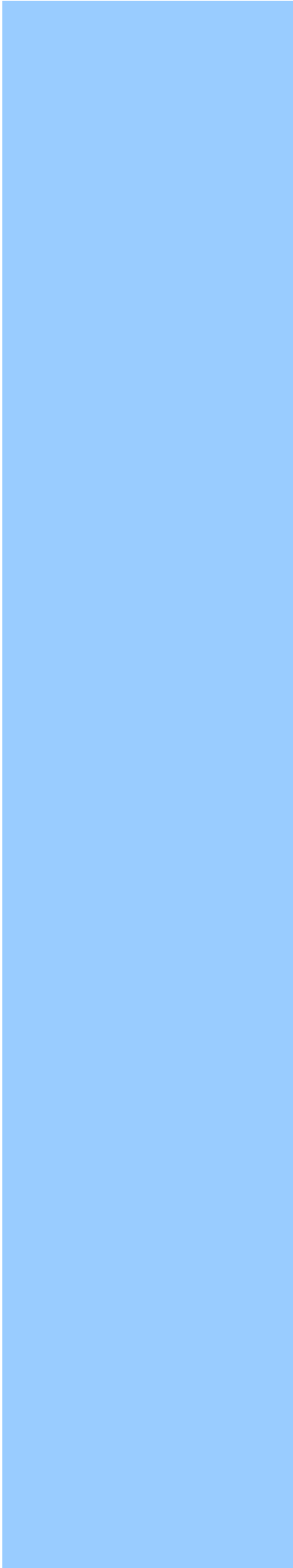
Tästä kaikesta tutkijamme kirjoittavat seuraavassa lyhyen kaavan mukaan.

Helsingissä 28.8.2012,

Erkki Laukkanen
Puheenjohtaja, Transparency International - Finland

“It is not power that corrupts but fear. Fear of losing power corrupts those who wield it and fear of the scourge of power corrupts those who are subject to it.”

Aung San Suu Kyi



2. Korruption määrittely ja mittaaminen

Korruptio on monitahoinen ilmiö, jolla on ollut eri aikoina ja eri kulttuureissa niin monta muotoa ja ulottuvuutta, että siitä on vaikea saada otetta ja sitä on vaikea määritellä. Ei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä korruption määritelmää, ja monet asiantuntijat ovatkin sitä mieltä, että sellaista on mahdotonta löytää.

Asiantuntijoiden, alan ammattilaisten ja tavallisten kansalaisten käyttämällä määritelmällä on kuitenkin joitakin yhteisiä piirteitä. Monet niistä perustuvat latinan kielen sanaan *corrumpere*, joka tarkoittaa rikkoa, tuhota tai heikentää. Käytössä olevat määritelmät kuitenkin eroavat siinä, **mitä** tuhotaan, **kuka** tuhoaa, **miksi** tuhotaan ja **miten** se tapahtuu.

Mitä tuhotaan? Korruption käsite viittaa yleensä lain ja muodollisten/epämuodollisten sääntöjen rikkomiseen, vallan (joko julkisen tai yleisemmällä tasolla) väärinkäyttöön tai velvollisuuksien laiminlyöntiin.

Kuka tuhoaa? Korruption eri määritelmät korostavat eri toimijoiden syyllisyyttä. Monet määritelmät keskittyvät julkisissa rooleissa oleviin virkamiehiin kuten viranhaltijoihin/byrokraatteihin, ministereihin, kansanedustajiin tai valtionpäämiehiin. Toiset määritelmät korostavat sitä, että myös yksityisen sektorin tai kansalaisyhteiskunnan toimijat voivat olla korruptoituneita.

Miksi? Korruption motiivina on yleensä halu saada henkilökohtaista hyötyä tai suosia ystävää, tuttua, perheenjäsentä tai jopa poliittista puoluetta. Etu voi olla rahallista tai ei-rahallista (esim. lahjat, palvelukset, viihde).

Miten? Korruptio ilmenee monissa eri muodoissa. Lahjonta on ehkä yleisin ja konkreettisin korruption muoto. Se tarkoittaa mm. rahan, lahjojen ja palvelusten antamista, vastaanottamista ja pyytämistä pyrkimyksenä vaikuttaa päätöksentekoon. Kiristys on toinen korruption muoto, jossa esimerkiksi viranomaisen vaatii ihmisiltä lahjoja, rahakorvausta tai vastaavaa ennen kuin suostuu tekemään työnsä. Kolmas korruption muoto on suosiminen eli perheenjäsenten, ystävien, poliittisten kannattajien tai esimerkiksi heimon tai etnisen ryhmän jäsenten suosiminen salailevasti ja sääntöjen vastaisesti. Suvun ja perheenjäsenten suosimista kutsutaan myös nepotismiksi.

Korruption eri määritelmiä:

Julkisen roolin tuomista velvollisuuksista poikkeava käytös henkilökohtaisen hyödyn [...] takia (Joseph Nye)

Annetun vallan väärinkäyttö omaksi eduksi (UNDP ja Transparency International)

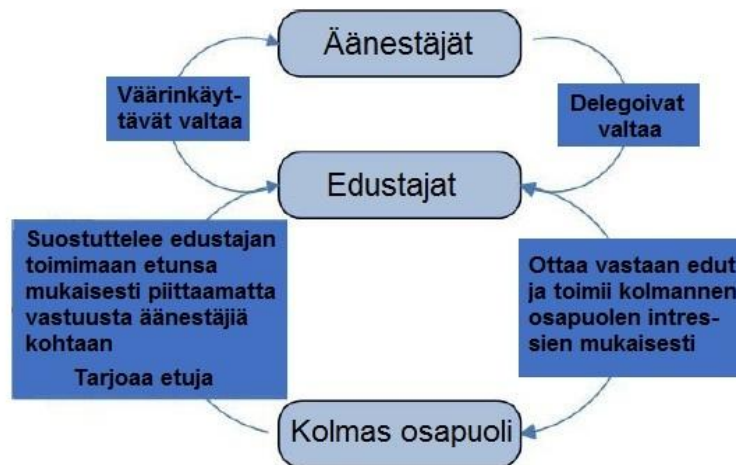
Yhteisen edun vastaiset teot erityisetuuksia vastaan (Rogow ja Lasswell)

"Korruptio on vastuullisen aseman väärinkäyttöä oman edun tavoittelemiseksi"

Transparency International

Korruptoitunut toiminta on usein piilotettua ja vaikea havaita. Siksi korruption mittaaminen ja kartoittaminen on erittäin hankala tehtävä. Mittaamista monimutkaistaa myös yleisesti hyväksytyt määritelmän puuttuminen.

Korruptiota kuvataan joskus kolmitahoisena toimintana, johon kuuluu (i) yksi osapuoli, joka delegoi valtaa tai luottaa viranomaiseen, (ii) toinen osapuoli, johon luotetaan ja jolle annetaan valtaa sekä (iii) kolmas osapuoli, joka pyrkii vaikuttamaan omien intressiensä mukaisesti. Kuten alla olevasta kaaviosta ilmenee, äänestäjiä voi pitää delegeivana tahona, joka luottaa edustajiensa (esim. kansanedustajien) hoitavan tietyt tehtävät ja velvollisuudet ja odottaa heidän noudattavan pelisääntöjä. Kolmas osapuoli (yksityishenkilö, yrittäjä, organisaatio tai yhtiö) saattaa kuitenkin yrittää suostutella edustajat unohtamaan velvollisuutensa äänestäjiä kohtaan tarjoamalla heillä esim. rahaa tai lahjoja. Kolmas osapuoli yllyttää edustajia toimimaan etunsa tai yhtiönsä/organisaationsa edun mukaisesti. Jos edustaja suostuu tähän, hänen voidaan tiettyjen määritelmien mukaan katsoa syyllistyneen korruptioon.



© Catharina Groop / Åbo Akademi

Korruptoitunut toiminta on usein piilotettua ja vaikea havaita. Siksi korruption mittaaminen ja kartoittaminen on erittäin hankala tehtävä. Mittaamista monimutkaistaa myös yleisesti hyväksytyt määritelmän puuttuminen, minkä seurauksena eri mittaukset perustuvat eri määritelmiin.

Koska korruption kaltaista monitahoista ja harhaanjohtavaa ilmiötä on ylipäättään vaikea tutkia, ei myöskään ole olemassa ihanteellista tapaa mitata sitä. Monet asiantuntijat ja alan ammattilaiset korostavatkin, että sellaista mittausta ei ehkä koskaan löydetä ja että ainakin toistaiseksi käyttäjien täytyy pärjätä olemassa olevilla mittaamenetelmillä, joilla kaikilla on omat heikkoutensa.

Käytössä olevilla korruptiomittareilla on eri painopisteet, ja ne arvioivat korruption laajuutta eri mittaamenetelmiä käyttäen:

Korruption piirteet: Monet mittaukset kattavat vain muutaman korruption monista esiintymistavoista. Transparency Internationalin korruptioindeksin (Corruption Perception Index CPI) kaltaiset korruptiomittaukset tai Afro- ja Latinobarometrien (Afrobarometer, Latinobarómetro) sisältämät korrupti-

oindikaattorit ovat esimerkkejä mittauksista, jotka keskittyvät pääosin lahjontaan ja jättävät huomiotta muut korruption muodot.

Havainnot vastaan todellisuus: Monet mittaukset perustuvat havaintoihin, eivät kokemuksiin, eli ne kartoittavat vaikutelmia faktojen sijaan. Näihin kuuluvat mm. World Bank Instituten maailmanpankin hallintaindikaattorit (World Governance Indicators, WGI) ja Transparency Internationalin korruptioindeksi (CPI). Crime Victimization Survey (CVS) -rikosuhritutkimus puolestaan tarjoaa tietoa korruption liittyvistä pidätyksistä, syytteistä ja tuomioista eli kokemuspohjaista tietoa.

Vastaajat: Suuri osa tiedosta perustuu kyselytutkimuksiin, joissa ihmisiä eri elämäniloilta pyydetään kertomaan mielipiteensä korruption vallitsevuudesta. Monia kyselytutkimuksia on kuitenkin kritisoitu siitä, että niihin vastaajat ovat etupäässä johtavissa asemissa olevia miehiä jotka työskentelevät yksityisellä sektorilla. Tästä seuraa, että tulokset eivät heijasta naisten, köyhien tai ylipäänsä tavallisten kansalaisten mielipiteitä ja ongelmia.

Koska täydellistä mittaustapaa ei ole, korruptiota pitäisi mitata ja kartoittaa käyttäen useita eri lähteitä ja menetelmiä. Kvantitatiiviset, havaintopohjaiset indeksit kuten CPI ja WGI tuottavat tietoa, josta voi olla hyötyä tiettyihin tarkoituksiin, kun taas pyrkimykset kitkeä korruptiota jonkin tietyn maan kontekstissa usein vaativat perusteellisia kvalitatiivisia analyysejä eri sektoreiden ongelmien suuruudesta ja tyypistä ja eri väestökerrosten näkökulmista.

Ainoastaan etsimällä lakkaamatta lisää tietoa ja jatkamalla ongelman tarkastelua eri puolilta voimme muodostaa tehokkaita käytäntöjä ja taistella menestyksekkäästi korruptiota vastaan.

Catharina Groop, Åbo Akademi

Artikkeleita aiheeseen liittyen:

Johnston, M. (1996). The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption. *International Social Science Journal*, vol. 149.

Johnston, M. (2007) *Measuring the New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform*. Teoksessa: *Political Corruption: Concepts & Contexts*. toim. Heidenheimer, A.J. & Johnston, M.

June, R. (2008). *A User's Guide to Measuring Corruption*. Global Integrity and UNDP.

Kurer, O. (2005). *Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement*. *Political Studies*, vol. 53.

Hyvä veli-verkosto on keskinäisten ja usein kohtuuttomien etujen ajamiseen ja jakamiseen perustettu verkosto, joka on ulkopuolisilta suljettu ja toimintaperiaatteiltaan salainen. Verkoston jäsenten lojaalisuus perustuu vastavuoroisuuteen, kiitollisuudenvelkaan ja suosintaan.

3. Hyvä veli-verkostot suomalaisen korruption muotona

Vaikka Suomi on kansainvälisissä mittauksissa alhaisen korruption maa, hyvin toimivien ja terveiden verkostojen joukkoon on pesiytynyt eettisesti arveluttavia hyvä veli-verkostoja. Raja, jossa terve verkottuminen muuntuu yhteiskunnassa epäterveeksi hyvä veli-verkostoksi, on epätarkka ja siksi myös haaste korruption tutkimukselle. Millainen ilmiö ovat hyvä veli-verkostot, millaista tietoa niistä on saatavissa ja mitkä ovat tärkeimmät tutkimushaasteet?

Yleisesti määriteltynä korruptio tarkoittaa epärehellisyttä, lahjontaa ja moraalien rappeutumista. Tarkemmin ilmaistuna korruptio on julkisen vallan edustajalle uskotun vallan väärinkäyttöä yksityisen edun tavoitteluun. Tavat turmeltuvat, reilun pelin sääntöjä rikotaan ja valta-asemia käytetään väärin.

Korruption käsitettä täsmennetään kuvaamalla korruption muotoja. Raskaan korruption muotoihin kuuluvat mm. lahjonta, petokset, kavallukset ja julkisen omaisuuden väärinkäyttö. Ns. lievän korruption muotoja ovat mm. sopimattomat lahjat, erilainen tiedon väärinkäyttö, ja suosikkijärjestelmät. Korruptioon viittaavaan toimintatapaan luetaan myös huono hallinto ja huono johtaminen monine piirteineen.³ Hyvä veli-verkostot kuvataan usein lievän korruption muotona korostamalla kuitenkin samalla sitä, että epäterve verkottuminen altistaa lahjontaan.

Tutkimuskirjallisuuden pohjalta tiivis määritelmä hyvä veli verkostoista on mielestämme seuraava: Hyvä veli-verkosto on keskinäisten ja usein kohtuuttomien etujen (hyötyjen) ajamiseen ja jakamiseen perustettu verkosto, joka on ulkopuolisilta suljettu ja toimintaperiaatteiltaan salainen (ei-julkinen). Verkoston jäsenten lojaalisuus perustuu vastavuoroisuuteen, kiitollisuudenvelkaan ja suosintaan.

Hyvä veli verkostot ovat sidoksissa yhteiskuntajärjestelmään. Esimerkiksi Japanissa hyvä veli-verkostoilla viitataan johtaviin poliittikkoihin ja virkamiehiin, jotka siirtyessään yksityiselle sektorille vievät mukanaan yhteistyösuhteensa ja muut kontaktinsa. Brittiläisessä kulttuurissa puhutaan vaikutusvaltaisista 'vanhojen herrojen' toveruusverkostoista, eliitistä, jonka perustana on mm. valmistuminen samasta oppilaitoksesta ja siellä muodostuneista yhteyksistä.

Kansalaisilta kysyttäessä hyvä veli-verkostoja pidetään pahimpana korruption muotona Suomessa. Kyselyjen yhteydessä kansalaisilla on runsaasti omakohtaista kerrottavaa näistä verkostoista. He raportoivat mm. kavereiden suosimisesta ja erilaisten aatteellisten yhdistysten jäsenyyden aiheuttamasta jääviydestä (ks. Salminen & Ikola-Norrbacka 2009⁴).

Hyvä veli-verkostoissa ajetaan taloudellisia etuja pienen piirin ja eliitin hyödyksi. Etuja jaetaan 'sullemulle' –periaatteella. Epävirallisina sosiaalisina verkostoina hyvä veli-verkostot käyttävät valtaansa ja asemaansa vaikuttaakseen päätöksiin omien intressiensä mukaisesti. Yhteistä hyvää

jaetaan vain omille jäsenille. Verkostot muistuttavat samalla eräänlaisia klikkejä ja kuppikuntia, joita on kaikilla yhteiskuntaelämän alueilla.

Milloin verkosto muuttuu korruptoituneeksi verkostoksi?

Missä tilanteissa hyvä veli-verkostot sitten toimivat kohtuuttomien etujen ajajina? Yksi esimerkki on vääristynyt resurssikilpailu. Verkostot ajavat joillekin osapuolille etuja, joilla asioiden käsittelyä nopeutetaan, tai löydetään joustavuutta ja haetaan verkoston jäsenille suotuisia päätöksiä. Usein ne perustuvat epärehelliseen menettelyyn ja vilppiin. Päätöstilanteet, joissa samat henkilöt ovat sekä valmistelemaan, ratkaisemassa että toimeenpanemassa eli saamassa hyötyjä, altistavat hyvä veli-verkostoille. Esimerkiksi alue- ja paikallishallinnossa julkiset hankinnat, kaavoitus ja rakentaminen ovat alueita, joissa törmätään politiikan ja talouden kaksoisrooleihin ja eturistiriitoihin.

Toinen tämän kaltaiselle korruptiolle altis alue ovat pienet piirit ja organisaatiot, joissa on totuttu toimimaan julkisen kontrollin ulkopuolella ja joissa on merkittävät taloudelliset edut tarjolla. Mikäli suuryritysten eettiset koodit eivät sääntele mitään bonusjärjestelmän kohtuullisuudesta, silloin ollaan lähellä riskirajoja. Toinen esimerkki on kartellit, joissa yritykset sopivat etukäteen tarjoushinnoista.

Hyvä veli-verkostoissa keskeinen eettinen ongelma on suosinta. Suosinta johtaa moraalien heikkenemiseen, tasapuolisuuden ja puolueettomuuden vaarantumiseen, olivat sitten kyseessä julkinen palvelu, yritystoiminta tai paikallishallinto. Yhteinen hyvä muuntuu yksityiseksi eduksi. Suosinnalla on monia eri muotoja.

Yksi suosinnan muoto on ystävien, tuttavien ja ns. sisäpiiriläisten suosinta. Vaalirahasotku on esimerkki verkostosta, jossa haettiin suppealle etukäteen valitulle joukolle edullisia asetelmia pitkälle vietyjen henkilösuhteiden avulla. Toinen on perheen ja sukulaisten suosinta. Epäterveet käytännöt vallitsevat silloin, kun organisaatioiden sisällä jokin ryhmä sanelee henkilöstöpäätökset sille oikeiden henkilöiden valitsemiseksi. Poliitiikan alaan kuuluvaa suosintaa ovat poliittiset virkanimitykset, jotka voivat vaikuttaa negatiivisesti organisaatioiden kompetenssiin ja suorituskykyyn.

Vakavia eettisiä haasteita nousee esiin, kun pohditaan, avitetaanko eri yhteiskuntapolitiikan lohkoja hyvä veli-verkostojen kaltaisilla järjestelyillä, johtavatko poliittisesti värityneet nimitykset suosikkijärjestelmiin ja kompetenssin heikkenemiseen; seuraako päätösasemien tuplarooleista piittaamattomuutta jäävyssäännoista ja intressiristiriidoista; rohmutaanko politiikan vaikuttamiskanavia ja yritysten hallitusjäsenyyksiä harvojen käsiin ja rajoittaako suosinta kilpailua.

Hyvä veli- verkostoissa keskeinen eettinen ongelma on suosinta. Suosinta johtaa moraalien heikkenemiseen, tasapuolisuuden ja puolueettomuuden vaarantumiseen.

Monet korruptioon liittyvät ongelmat ovat edelleen olettamuksien tasolla tai spekulaaation kohteena. Kuva hyvä veli-verkostoista tarkentuu, kun julkiseen keskusteluun saadaan lisää näyttöön perustuvaa, puolueetonta tieteellistä tutkimusta korruptiosta, sen syistä, haitoista ja torjunnasta.

Verkostojen selvittäminen tieteellisen tutkimuksen avulla?

Edellisessä kirjoituksessa todettiin korruption tutkimisen olevan haasteellista ja monimuotoista. Erilaiset kansainväliset korruptiomittaukset (esim. CPI) eivät tunnista tai tutki hyvä veli-verkostojen kaltaista korruptiota. Hyvä veli-verkostot ovat piilokorruptiota, joten niistä on haastava saada konkreettista tietoa tieteellisen tutkimuksen menetelmin Siksi monet ongelmat ovat edelleen olettamuksien tasolla tai spekulaaation kohteena. Kuva hyvä veli-verkostoista tarkentuu, kun julkiseen keskusteluun saadaan lisää näyttöön perustuvaa, puolueetonta tieteellistä tutkimusta korruptiosta, sen syistä, haitoista ja torjunnasta. Ainakin seuraavat kuusi tutkimuksellista lähestymistapaa ovat perusteltavissa:

- ensinnäkin, meta-analyysin käyttö. Systemaattinen kirjallisuuskatsaus auttaa määrittelemään hyvä veli-verkostojen ja muun piilokorruption sisältö: mihin teoreettiseen perustaan ko. ilmiö nojaa, mikä on sen alkuperä tieteellisen tutkimuksen valossa (tiedon kumulatiivisuus).

-toiseksi, vertailututkimuksen hyödyntäminen. Komparatiivinen ote tarjoaa systemaattisia empiirisiä havaintoja ja näyttöjä muista maista, kulttuureista ja järjestelmistä (tiedon vertailtavuus ja yleistettävyyys)

- kolmanneksi, korruption monimuotoisuus ja monitulkintaisuus perustelevat erityistä metodia eli monitahoarviointia, joka perustuu kyselyyn, haastatteluun ja muuhun tiedonkeräykseen sekä niiden yhdistelmiin. Näin toimien havainnot ja tulokset korruptiosta eivät jää yhden kortin varaan (tiedon luotettavuus)

- neljänneksi, korruption tutkimisessa tulee käyttää tapaustutkimuksen metodia. Merkittävät tapaukset ja niiden oikeuskäsittelyt paljastavat tapauksen erityisluonnetta ja -piirteitä sekä vaikutusta keskusteluun oikeus- ja hallintokulttuurin kehityksestä ja yhteiskunnan moraalista (tiedon erityisyys)

- viidenneksi, tutkimuksella on aiheellista kartoittaa korruption esiintymisen mahdollisuus yhteiskunnassa. Tällöin ei suoraan mitata korruptiota, vaan tutkitaan kansalaismielipiteen avulla luottamusta julkiseen valtaan ja elinkeinoelämän toimijoiden arvioilla korruption vaikutusta talouselämän kilpailukykyyn (tiedon yhteiskunnallinen relevanssi)

- kuudenneksi, tutkimus voi palvella yhteiskunnan ja valtion intressejä. Selvitystyö auttaa kehittämään työyhteisöjen eettistä koulutusta, so., eettisten ongelmien tunnistamista ja ratkaisemista; rakentamaan eettisiä koodistoja julkisorganisaatioita ja yrityksiä varten sekä etsimään tehokkaita valvontamekanismeja korruption torjuntaa varten (tiedon käyttökelpoisuus ja hyödynnettävyys).

Ari Salminen, Venla Mäntysalo, Vaasan yliopisto

Salminen & Mäntysalo (2012). Old boy Networks and Administrative Corruption: Case of External Election Finance In Finland. Paper presented in the annual conference of European Group of Public Administration, Bergen, Norway (9/2012)

4. Lahjusrikokset Suomen lainsäädännössä

Sanaa korruptio ei löydy Suomen lainsäädännöstä. Korruption ydin, lahjonta, on kuitenkin kriminalisoitu 14:ssä eri Suomen rikoslain pykälässä. Lahjusrikoslainsäädäntömme on varsin kattavaa vaikka oikeuskäytäntö on vähäistä. Maamme on myös saattanut voimaan kansainväliset korruptionvastaiset sopimukset laajalti.

Suomen lahjusrikoslainsäädäntö alkoi kehittyä nykyiseen muotoonsa 1980-luvulla. Lahjusrikossääntöksiin on kuitenkin tehty useita muutoksia vuosien varrella. Tärkeimpiä muutoksia ovat olleet oikeushenkilön rangaistusvastuun laajeneminen lahjusrikoksiin, kansanedustajan passiivisen ja aktiivisen lahjomisen kriminalisointi, törkeän passiivisen ja aktiivisen lahjomisen kriminalisointi elinkeinotoiminnassa sekä se, että lahjominen elinkeinotoiminnassa on tullut virallisen syytteen alle.

Virkamiehiä koskevien lahjusrikossääntösten tarkoituksena on edistää virkatoiminnan tasapuolisuutta eli riippumattomuutta epäasiallisista vaikuttimista. Korruption haitalliset vaikutukset voivat näkyä luottamuksen vähenemisenä virkamiehiä kohtaan sekä elinkeinotoiminnassa mm. kilpailun vääristymisenä. Kaikki korruptiivinen toiminta ei kuitenkaan ole kriminalisoitua – se on vain moraalisesti moitittavaa, koska rikoslaki ei voi olla rinnastettavissa moraaliin. Esimerkiksi voitelurahat (facilitation payments) ovat ns. harmaalla alueella. Kuitenkin Suomen lain mukaan ne ovat lahjuksia. Voitelurahoja käytetään virkamiesten toimien nopeuttamiseksi (lupapalvelut yms.) ja useissa maissa ne ovat ns. maan tapa.

Vaalilahjonta on kriminalisoitu rikoslain 14 luvun 2§:ssa. Rikoksia viranomaisia vastaan koskevassa rikoslain 16 luvussa on kriminalisoitu lahjuksen antaminen (16:13), törkeä lahjuksen antaminen (16:14), lahjuksen antaminen kansanedustajalle (16:14a; muutettu 10/2011) sekä törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle (16:14b; lisätty 10/2011).

Virkarikoksia koskevassa rikoslain 40 luvussa on kriminalisoitu lahjuksen ottaminen (40:1), törkeä lahjuksen ottaminen (40:2), lahjusrikkomus (40:3), lahjuksen otto kansanedustajana (40:4) ja törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana (40:4a; lisätty 10/2011). Lisäksi valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen.

Lahjuksen ottaminen kansanedustajana ja lahjuksen antaminen kansanedustajalle kriminalisoitiin vuonna 2002. Vuoden 2011 lokakuussa voimaan astuneessa kansanedustajan lahjusrikoksia koskevassa uudistuksessa lahjusrikosten suhdetta vaalirahoitukseen selkeytettiin, kriminalisoitiin kansanedustajia koskevien lahjusrikosten (lahjusten ottaminen ja antaminen) törkeät tekemuodot sekä ylipäättään tiukennettiin ja täsmennettiin kansanedustajia koskevia lahjusrikossääntöksiä. Rangaistavan käytäytymisen ala laajeni ja säännökset lähestyivät virkamiehiä koskevia sääntöksiä. Kansanedustajaa voidaan nyt rangaista lahjuksen ottamisesta, vaikkei siihen liity lupaus toimia jonkin eduskunnassa käsiteltävänä

Virkamiehiä koskevien lahjusrikossääntösten tarkoituksena on edistää virkatoiminnan tasapuolisuutta, eli riippumattomuutta epäasiallisista vaikuttimista.

Korruption haitalliset vaikutukset voivat näkyä luottamuksen vähenemisenä virkamiehiä kohtaan sekä elinkeinotoiminnassa mm. kilpailun vääristymisenä.

Lahjusrikokset on kirjattu rikoslakiin vastavuoroisuusperiaatetta silmällä pitäen; sekä lahjuksen otto että anto on kriminalisoitu. Lahjusrikkomus muodostaa tähän poikkeuksen, koska on haluttu, että virkamiehillä on alhaisempi kynnyks siihen, mikä nähdään heidän kohdallaan lahjukseksi.

olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla. Kansanedustajan tehtävän erityislaatuisuus otetaan kuitenkin huomioon, sillä rangaistavuuden edellytyksenä on, että teko on omiaan selvästi horjuttamaan luottamusta edustajantoimen hoitamisen riippumattomuuteen.

Elinkeinoelämän vakavat lahjusrikokset tulivat 1.10.2011 rangaistaviksi törkeinä tekoina ja niiden enimmäisrangaistukset nostettiin samalle tasolle julkisen sektorin lahjusrikosten kanssa. Uudet säännökset, törkeä lahjuksen antaminen ja ottaminen elinkeinotoiminnassa, nostivat elinkeinoelämän lahjusrikosten enimmäisrangaistukset kahdesta vuodesta neljään vuoteen. Vanhenemisajaksi törkeiden tekojen osalta tuli 10 vuotta, mikä helpottaa vaativien rikosten tutkintaa. Lahjuksen antaminen elinkeinotoiminnassa tuli rangaistavaksi silloinkin, kun se on tehty valtiossa, jonka lain mukaan se ei ole rikos (kaksoisrangaistavuuden vaade poistui). Elinkeinoelämän lahjusrikossäännöksiä sovelletaan nyt myös mm. elinkeinonharjoittajien välisiä riitoja ratkaiseviin välimiehiin. Elinkeinoelämää koskevat lahjusrikospykälät löytyvät rikoslain 30 luvusta: lahjominen elinkeinotoiminnassa (30:7), törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa (30:7a; lisätty 10/2011), lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa (30:8); ja törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa (30:8a; lisätty 10/2011).

Lakiin elinkeinotulon verotuksesta (24.6.1968/360) lisättiin vasta vuonna 2006 lahjusten verovähennyskelpoisuuden kieltävä pykälä. Myös laki julkisista hankinnoista (348/2007) sekä tämän erikoislaki (349/2007) vaativat ehdokkaiden tai tarjoajien poissulkemisen tarjouskilpailusta, jos he ovat syyllistyneet lahjusrikoksiin.

Vuodesta 1995 lähtien on ollut mahdollista tuomita oikeushenkilö yhteisö-sakkoon sen toiminnassa tapahtuneesta rikoksesta (oikeushenkilön rangaistusvastuu; rikoslaki 9 luku). Lahjomista elinkeinotoiminnassa rangaistusvastuu on koskenut vuodesta 2005 (sitä sovelletaan esim. jos oikeushenkilön johtoon kuuluva tai oikeushenkilössä tosiasiallista päätösvaltaa käyttävä on ollut osallinen lahjuksen antamiseen tai lahjomiseen elinkeinotoiminnassa). Rangaistuksena olevan yhteisösakon rahamäärä on EUR 850–850 000. Myös liiketoimintakieltoon määrääminen on ollut mahdollista vuodesta 1998, jos rikkonut rikoslain 16 tai 30 luvun lahjontapykälä. Virkamiehen viraltapano on myös mahdollinen perusmuotoisissa teossa ja se seuraa automaattisesti törkeistä tekemuodoista (lahjusrikkomuksen kohdalla laki ei mainitse asiasta).

Lahjusrikokset on kirjattu rikoslakiin vastavuoroisuusperiaatetta silmällä pitäen, toisin sanoen sekä lahjuksen otto että anto on kriminalisoitu. Lahjusrikkomus muodostaa tähän poikkeuksen, koska on haluttu, että virkamiehillä on alhaisempi kynnyks siihen, mikä nähdään heidän kohdallaan lahjukseksi (tämä ei koske kansanedustajia). On myös syytä huomata, että mitä tulee ulkomaalaisen virkamiehen lahjontaan, Suomen rikoslaki pätee vain Suomen kansalaisiin sekä Suomessa tapahtuneisiin rikoksiin.

Korkein oikeus on antanut viimeisen parin vuosikymmenen kuluessa vain muutamia lahjusrikoksia koskevia prejudikaatteja eli ennakkotapauksia, jotka ovat hieman selvittäneet sallitun ja kielletyn välistä rajaa. Huo-

mionarvoista kuitenkin on, että yhtään elinkeinotoiminnan lahjusrikoksia koskevaa prejudikaattia ei ole annettu vuoden 2011 loppuun mennessä. Silmiinpistävää on myös se, että lahjusrikoksia koskevissa tuomioistuinratkaisuissa on käytetty lahjusrikkomus-nimikettä huomattavan usein.

Huomionarvoista on myös se, että toisin kuin monet muut maat (esim. Norja) Suomi ei ole kriminalisoinut vaikutusvallan kauppaa ja käyttöä (kts. HE 79/2010) vaikka useampi kansainvälinen korruptionvastainen toimija on Suomea tästä huomauttanut. Kuitenkin uudessa, pääministeri Jyrki Kataisen, hallitusohjelmassa todetaan, että ”*Hallitus selvittää lainsäädäntövaihtoehdot vaikutusvallan väärinkäytön kriminalisoimiseksi.*” On syytä nostaa myös esille, että lahjusrikosten tunnusmerkistöissä ei ole eksplisiittisesti kriminalisoitu välikäsiä (intermediary) käyttämistä.

Johanna Peurala, Helsingin yliopisto/Poliisiammattikorkeakoulu

Artikkeleita aiheeseen liittyen:

Peurala, Johanna & Anna Leppänen (2012). Korruptio- ja lahjusrikollisuus: sääntely ja seuranta. Teoksessa: Poliisin toimintaympäristö 2012, (toim.) Honkonen ja Muttilainen. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 102.

Saatavissa:

[https://www.poliisi.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/9727CB482DEFDE79C2257A000028B67F/\\$file/Raportteja102_web.pdf](https://www.poliisi.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/9727CB482DEFDE79C2257A000028B67F/$file/Raportteja102_web.pdf)

Peurala, Johanna & Anna Leppänen (2011). Korruptionrikollisuuden sääntely ja seuranta murroksessa. Haaste 4/2011.

Saatavissa:

<http://www.haaste.om.fi/text/Etusivu/Juttuarkistoaiheittain/Talousrikollisuus/1330602825773>.

Peurala, Johanna (2011), Assessing the Corruption Prevention Measures and the Bribery Criminalisations in the Finnish Anti-Corruption Framework. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 19, issue 4, p. 319–362.

Elinkeinotoiminnan lahjusrikoksia koskevia korkeimman oikeuden ennakkotapauksia ei ole vielä annettu Suomessa. Lahjusrikoksia koskevissa tuomioistuinratkaisuissa on käytetty huomattavan usein lahjusrikkomus-nimikettä.

Toisin kuin monet muut maat, Suomi ei ole kriminalisoinut vaikutusvallan kauppaa ja käyttöä.

5. Soft law lainsäädännön tukena

Lahjusrikoksia koskevan lainsäädännön lisäksi valtionvarainministeriö on julkaissut lahjonnanvastaisia ohjeistuksia virkamiehille. Näitä ovat Ohje viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista (10/2001)⁵ sekä Ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista (23.8.2010)⁶. Nämä ohjeet antavat virkamiehille neuvoja lahjojen ja lahjusten suhteen. Ohjeistukset ovat lakia alempiarvoisempia ja niiden rikkomisesta ei seuraa rangaistuksia. Ne antavat kuitenkin lainsäädäntöä tarkempia ohjeita käyttäytymiselle.

Ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista 23.8.2010 koskee kaikkia valtion virkamiehiä ja soveltuvin osin myös valtion työsuhteista henkilöstöä. Ohje painottaa, että viranomaisten on huolehdittava erityisen tarkkaan, että toiminta on puolueetonta ja myös näyttää puolueettomalta sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta. Ohjeen mukaan tavanomaisen ja kohtuullisen vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ei yleensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta virkatehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Ohjeessa todetaan myös, että yhteydenpito ympäröivään yhteiskuntaan on tärkeää ja edistää usein virkatehtävien tuloksellista suorittamista. Toisaalta siinä todetaan, että rangaistavaa on lahjan tai edun antaminen ja vastaanottaminen palvelussuhteessa olevien vaikutusmahdollisuuksien vuoksi. Lisäksi ohjeessa annetaan esimerkkejä, millaisissa tilanteissa on syytä pidättäytyä jokseenkin kaikista tarjotuista etuisuuksista. Tällaisia tilanteita ovat mm. valvonta- tai tarkastustehtävän suorittaminen, hankintapäätöksen valmisteleminen ja palveluiden järjestämistä koskevan päätöksen tekeminen.

Ohje sisältää myös yksittäistapauksia koskevia menettelytapaohjeita. Sen mukaan julkisella, yksityisellä tai järjestösektorilla toimivan yhteistyötahon kustantamalle tavanomaiselle ja kohtuulliselle lounaalle voi osallistua. Jos osallistuva virkamies tietää, että virastossa on vireillä yhteistyötahoa koskeva asia ja ulkopuolinen voi ajatella virkamiehen olevan sellaisessa asemassa, että hän pystyisi vaikuttamaan asian käsittelyyn, lounaalle ei tule osallistua. Joka tapauksessa lounaiden lukumäärä on syytä rajoittaa enintään muutama vuodessa per yhteistyötaho. Lisäksi, kun viraston edustajat käyvät esimerkiksi ammatillisia valmiuksia lisäävillä tutustumiskäynneillä tai benchmarking-tilaisuuksissa, he voivat osallistua yhteiselle tavanomaiselle aterialle, joka tarjotaan koko matkaseurueelle.

Huomionarvoista on kuitenkin se, että ohje painottaa, että virkamiesten tulee huolellisesti harkita mahdollinen osallistumisensa yksityishenkilöiden, yritysten tai järjestöjen kustannuksella kulttuuritapahtumiin, urheilukilpailuihin tai muihin vastaaviin tilaisuuksiin, joihin joutuu normaalisti lunastamaan pääsylipun. Asian arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös tapahtumaan normaalisti lunastettavan pääsylipun hintaan, samoin kuin siihen, edellyttääkö tapahtumaan osallistuminen matkustamista.

Ohje painottaa, että virkamiehillä on aina oikeus ja mahdollisuus kieltäytyä hänelle viranhoidon yhteydessä osoitetusta lahjasta. Yksityisiltä henkilöiltä tai yksittäisiltä yrityksiltä ei pääsääntöisesti tule ottaa vastaan muita kuin vähäarvoisia mainos- tai muita lahjoja. Yhteistyövierailujen yhteydessä tavanomaisina liikelahjoina vastaanotetut muistoesineet tai -teokset ovat lähtökohtaisesti virastolle osoitettuja lahjoja. Kuitenkin esimerkiksi virkamiehen tasavuosien merkkipäivät ja eläköityminen muodostavat tilanteen, jolloin kohtuullisen lahjan vastaanottaminen voi tavanomaisuutensa vuoksi olla hyväksyttävissä ja kohteliaisuuden edellyttämää. Käteisen vastaanottamisen virkatoimeen kuuluvasta toimenpiteestä voidaan katsoa olevan aina lainvastaista. Lisäksi hankkiessaan rahallista tukea omille tai perheenjäsentensä sidosryhmille, kuten esimerkiksi urheiluseuroille ja kansalaisjärjestöille, on virkamiehen oltava erityisen varuillaan oman asemansa ja virastossa vireillä olevien asioiden suhteen. Yhdistyksen nimissäkin vastaanotettu etu voi olla oikeudeton, jos se tulee suoraan virkamiehen hyödyksi.

Valtionvarainministeriö on myös julkaissut ohjeen koskien viraston ulkopuolisten tahojen kustantamia matkoja (10/2001). Ohjeen mukaan pääperiaate tulisi olla, että virastot itse kustantavat virkamiestensä tarpeelliset matkat viraston ulkopuolisten kanssa asioitaessa. Ohje painottaa, että virkamiehen velvollisuudet ulottuvat myös vapaa-aikaan, eikä matkan vastaanottaminen ns. yksityishenkilönä tee siitä hyväksyttävämpää. Lisäksi ohjeessa todetaan, että matkamääräys ei poista yksiselitteisesti yksittäisen virkamiehen vastuuta toiminnastaan.

Kansanedustajia koskevia ohjeistuksia on huomattavasti virkamiehiä koskevia ohjeistuksia vähemmän. Eduskunnan kansliatoimikunnan päättämän Lahjapolitiikan 2009–10 (Kansliatoimikunta, pöytäkirja 16/2009) mukaan "*Kansanedustajien ja virkamiesten eduskunnan edustajina vastaanottamat, arvoltaan yli 100 euron lahjat ovat eduskunnan omaisuutta, ja niistä ilmoitetaan lahjakirjanpitoon*". Kansanedustaja voi hyväksyä normaalisti vieraanvaraisuudeksi nähtävät lahjat. Harkinta aina on kuitenkin aina tapauskohtaista, koska tarkkojen ohjeiden määrittäminen hyväksyttävästä ja ei-hyväksyttävästä lahjasta on hankalaa. Huomionarvoista on kuitenkin se, että Suomessa ei ole olemassa lahjontaa koskevia eettisiä koodistoja kansanedustajille.

Vuosien 2000–2011 lahjusrikoksia koskevissa tuomioistuinratkaisuissa ei löydy viittauksia edellä mainittuihin ohjeistuksiin. Ruotsin lahjusrikostuomioissa taas samantyyppisiin ohjeistuksiin (Mutmåttalkismus) on viitattu. Olisikin suotavaa, että tämän tyyppisillä ohjeistuksilla olisi edes suuntaa-antavaa painoarvoa lainsäädännön ja ennakkoratkaisujen ohella. Ohjeistuksia pitäisi tuoda aktiivisemmin myös kansalaisten tietoisuuteen, jotta he olisivat tietoisia virkamiehiä ja kansanedustajia koskevista pelisäännöistä.

Johanna Peurala, Helsingin yliopisto/Poliisiammattikorkeakoulu

Ohjeessa annetaan esimerkkejä, millaisissa tilanteissa on syytä pidättäytyä jokseenkin kaikista tarjotuista etuisuuksista. Tällaisia tilanteita ovat mm. valvontatai tarkastustehtävän suorittaminen, hankintapäätöksen valmisteleminen ja palveluiden järjestämistä koskevan päätöksen tekeminen.

Virkamiehen velvollisuudet ulottuvat myös vapaa-aikaan, eikä matkan vastaanottaminen ns. yksityishenkilönä tee siitä hyväksyttävämpää.

"Kansanedustajien ja virkamiesten eduskunnan edustajina vastaanottamat, arvoltaan yli 100 euron lahjat ovat eduskunnan omaisuutta, ja niistä ilmoitetaan lahjakirjanpitoon"

Kansallisen integriteettijärjestelmän kulmakiviä ovat instituutioiden toiminnan läpinäkyvyys, tilivelvollisuus ja integriteetti.

Riittävät resurssit ja riippumattomuus turvaavat instituutioiden toimintakyvyn.

Varsinainen kontribuutio korruption torjuntaan on kuitenkin pilarikohtainen.

6. Korruptiontorjunnan kynnyskysymyksiä Pohjoismaissa

Transparency Internationalin National Integrity Systems-projekti kartoitti 25 Euroopan valtion korruptionvastaisen toiminnan tilaa ja yhteiskunnan instituutioiden kapasiteettia torjua korruption uhkaa. NIS-arviointi kohdistuu yhteiskunnan tärkeimpiin instituutioihin eli pilareihin, esimerkiksi lainsäätäjään, oikeuslaitokseen, lainvalvontaviranomaisiin, elinkeinoelämään, mediaan ja kansalaisyhteiskuntaan (pilareita on yhteensä 13).

Kansallisen integriteettijärjestelmän kulmakiviä ovat instituutioiden toiminnan läpinäkyvyys, tilivelvollisuus ja integriteetti. Riittävät resurssit ja riippumattomuus turvaavat instituutioiden toimintakyvyn. Varsinainen kontribuutio korruption torjuntaan on kuitenkin pilarikohtainen. NIS-metodologian mukaisesti arvioinnissa huomioidaan seuraavat osa-alueet: resurssit ja riippumattomuus, tilivelvollisuus, läpinäkyvyys ja integriteettimekanismit, sekä instituution rooli korruptionvastaisessa toiminnassa. Näitä osa-alueita puolestaan tarkastellaan sekä lain että käytännön kautta. Esimerkiksi Suomessa on toisaalta kattava julkisuuslainsäädäntö (sitä vastoin myös kattavat salassapitoperiaatteet), mutta useammassa pilarissa huolenaiheeksi nousi se, että avoimuuden toteutuminen vaihtelee käytännössä.

Kokonaisuutena Suomen integriteettijärjestelmää voidaan pitää toimivana. Muiden Pohjoismaiden tavoin yhteiskunnan peruspilarit, kuten talous ja politiikka, ovat vakaita ja luottamus yhteiskunnan instituutioihin on vielä säilynyt korkealla. Havaittu ja koettu korruptio on vähäistä. Ei liene yllättävää, että Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan saamat pistearviot ovat melko lähellä toisiaan. Kuitenkin sen sijaan, että kannattaa keskittyä vertailemaan pisteitä, on mielenkiintoista tarkastella niitä korruptionvastaisen toiminnan kynnyskysymyksiä, joita NIS-arviot nostavat esiin.

Seuraavat ongelmakohdat ja sitä kautta suositukset ilmenevät hieman eri tavoin jokaisessa Pohjoismaassa. Näissä suosituksissa kiteytyy myös useita keskeisiä korruptiontorjunnan välineitä:

Avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutuminen: Vaikka Pohjoismaita pidetään perinteisesti avoimuuden edelläkävijöinä, maiden lainsäädännöstä löytyy silti kattavia salaamisperiaatteita. Läpinäkyvyyden toteutuminen tulisi varmistaa käytännössä myös niin, että medialla ja kansalaisilla on käytettävissään tarpeelliset tiedot julkisesta hallinnosta.

Poliittiset puolueet ja vaalirahoitus: Poliittiset puolueet kärsivät luottamuspulasta, joka selittyy osin ulkoisen vaali- ja puoluerahoituksen aiheuttamista epäselvyyksistä. Arvioinneissa poliittiset puolueet osoittautuivat yhdeksi heikoimmista integriteettijärjestelmän pilareista. Esimerkiksi Tanskassa suositetaan vaali- ja puoluerahoitukseen tarkempaa ilmoitusvelvollisuutta. GRECO on huomauttanut puoluerahoituksen väljästä lainsäädännöstä myös Suomea.

Tietoisuuden lisääminen korruption riskeistä: Vaikka Pohjoismaat ovat nauttineet maineesta alhaisen korruption maina, on silti huolestuttavaa,

että raporttien mukaan kansalaisten ja viranomaisten tietoisuus korruptiosta on vähäistä, osin siksi ettei siihen kiinnitetä erityistä huomiota. Esimerkiksi kansalaisjärjestöjen, median ja tieteellisen tutkimuksen kautta tietoa korruptiosta ja sen vaikutuksista voitaisiin tuoda enemmän esille.

Median keskeinen rooli korruptiotapausten paljastamisessa: Tiedotusvälineiden ja tutkivan journalismin tärkeys korostui selkeästi jokaisessa Pohjoismaassa. Siksi tutkivan journalismin resursseihin ja laatuun tulisikin panostaa tulevaisuudessa. Esimerkiksi paikallisella tasolla lehtiä karsitaan jatkuvasti, toisaalta juuri paikallispolitiikassa media on paljastanut korruptiotapauksia, jotka muutoin olisivat saattaneet jäädä pimentoon.

Korruption valvonta- ja kontrollimekanismien lisääminen: Erilaiset valvonta- ja kontrollimekanismit ovat korruptionvastaisen toiminnan kulmakiviä. Esimerkiksi ilmiantajien suojaan tulisi kiinnittää huomiota. Lobbausrekisterin perustamista sekä kansanedustajien sidonnaisuuksien tarkempaa ilmoittamista peräänkuulutetaan mm. Norjassa ja Tanskassa. Kuntasektoriin kohdistuva tarkempi valvonta ja paikallistasolla esiintyvän korruption tutkiminen on myös erityiskysymys, joka yhdistää mm. Suomea ja Ruotsia.

Korruptionvastainen yksikkö: Yhdessäkään Pohjoismaassa ei ole erillistä, itsenäistä korruptionvastaista virastoa tai yksikköä, jonka toimenkuvaan kuuluisi mm. kanteluiden käsittely ja eettisiin ohjeistuksiin sekä lahjusrikoslainsäädäntöön liittyvä neuvonta. Korruption torjuntaan liittyviä tehtäviä on kuitenkin hajautettu eri viranomaisille (esimerkiksi korruptionvastainen yhteistyöverkosto on toiminut Suomessa vuodesta 2002), ja tämä riittääkin pääosin täyttämään GRECO:n asettamat vaatimukset. Tutkijoilla on eriäviä näkemyksiä siitä, miten paljon itsenäinen korruptionvastainen virasto tai yksikkö toisi lisäarvoa Pohjoismaisessa kontekstissa. Ensisijaista olisi kuitenkin korruptionvastaisen toiminnan tuominen poliittiselle agendalle.

Venla Mäntysalo, Vaasan yliopisto

Lisää tietoa aiheesta:

National Integrity Systems-projekti ja Pohjoismaiden maaraportit:

http://www.transparency.org/whatwedo/activity/european_national_integrity_systems_project

7. Korruptionvastaisen toiminnan tulevaisuus Suomessa

Korruption torjunta vaatii pitkäjänteistä ja täsmällistä työtä. Vaikka yhtä oikeaa keinoa korruption kitkemiseksi ei ole olemassa, on muutamia asioita, joita tutkijoiden näkemyksen mukaan tulisi huomioida Suomessa. Tähän on summattu muutamia sellaisia näkökohtia, joita kirjoittajat pitävät tarpeellisena korruptionvastaisessa toiminnassa.

1) *Poliittinen taso*: Korruptionvastainen strategia tai politiikka, riippumaton korruptionvastainen virasto; riittävät resurssit, asiantuntemus ja henkilöstö korruption torjuntaan.

2) *Tieteellinen tutkimus*: eri menetelmiä yhdistävä tieteellinen tutkimus, jonka kautta pystytään nykyistä paremmin hahmottamaan, missä laajuudessa ja millaista korruptiota Suomessa esiintyy. Erityisesti kuntasektorin ja elinkeinoelämän korruption tutkiminen on jäänyt Suomessa vähäiselle huomiolle.

3) *Selvitykset ja arvioinnit*, esimerkiksi selvitys erilliskriminalisointien tarpeesta koskien esimerkiksi urheilukorruptiota (mm. sopupelejä ja vedonlyöntipetoksia) sekä ns. välikäsiä (intermediaries), ja selvitys, tarvitaanko erityinen korruptio/lahjusrikosten ilmiänto (whistle-blowing) koskeva lainsäädäntö sekä laajempi selvitys avoimuuden ja läpinäkyvyyden toteutumisesta päätöksenteossa ja julkisissa hankinnoissa.

4) *Organisaatioiden integriteettimekanismit*. Suomessa olisi tarpeen harkita mm. seuraavia instrumentteja, joilla voidaan torjua korruption ilmenemistä: sidonnaisuuksien ilmoitusvelvollisuus, lobbausrekisteri, eettiset koodit mm. kansanedustajille ja luottamushenkilöille. Niillä voidaan turvata parempi läpinäkyvyys ja luottamuksen säilyminen.

5) *Kansalaisten ja viranomaisten tietoisuuden lisääminen*: korruption liittyviä ongelmia ei voida ratkaista ilman ongelmien tunnistamista. Sekä kansalaisten että viranomaisten tietoisuutta korruption eri muodoista ja sen vaikutuksista pitäisi lisätä. Tässä tehtävässä kansalaisjärjestöjen ja median rooli nousee tärkeäksi, eritoten silloin, kun korruptionvastaista strategiaa tai virastoa ei ole.

Yhteystiedot:

Transparency Suomi ry: www.transparency.fi

sähköposti: info@transparency.fi

Kirjoittajat:

Catharina Groop, lisensiaatti, Åbo Akademi, valtio-oppi

catharina.groop@abo.fi

Ari Salminen, professori, Vaasan yliopisto, julkisjohtaminen

ari.salminen@uwasa.fi

Venla Mäntysalo, tohtorikoulutettava, Vaasan yliopisto, julkisjohtaminen

venla.mantysalo@uwasa.fi

Johanna Peurala, tohtorikoulutettava, Helsingin yliopisto/

Poliisiammattikorkeakoulu, rikosoikeus

johanna.peurala@helsinki.fi



With support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme of the European Union

European Commission – Directorate General – Home Affairs

Tämän julkaisun tavoitteena on herättää keskustelua ja tietoisuutta korruptiosta Suomessa. Kiitos kuuluu Transparency Suomen ja tutkijoiden yhteistyölle.

Julkaisun editointi:

Venla Mäntysalo
Salla Nazarenko

Lisää Transparency Suomen toiminnasta:

Lisää tietoa Transparency Internationalin toiminnasta:
www.transparency.org.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Telephone

+49-30-343820 -0

Fax

+49-30-347039 -12

International Secretariat

Alt-Moabit 96

10559 Berlin

Germany

PRINTED ON RECYCLED PAPER

Viitteet:

- ¹ Nye, Joseph (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61.
- ² Rogow, Arnold & Harold Laswell (1963). *Power, Corruption and Rectitude*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- ³ Ikola-Norrbacka, Rinna, Ari Salminen & Olli-Pekka Viinamäki (2010). Promoting, preventing and watchdogging: reinforcing citizens' role in the control of corruption. Teoksessa: *Ethical Governance: A Citizen Perspective*. Toim. Ari Salminen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 294. Public Management 39.
- ⁴ Salminen, Ari & Rinna Ikola-Norrbacka (2009). Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 288. *Hallintotiede* 37.
- ⁵ Ohje viraston ulkopuolisten tahojen kustantamista matkoista:
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/03_ohjeet/7246/name.jsp
- ⁶ Ohje vieraanvaraisuudesta, lahjoista ja eduista:
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/02_henkilostohallinnon_asiakirjat/03_ohjeet/20100825Vieraa/Vieraanvaraisuudesta_eduista.pdf

Muita aihepiiriin liittyviä linkkejä ja julkaisuja:

YK:n korruptionvastainen sopimus:

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

Julkaisuja liittyen hyvään hallintoon ja johtamiseen (Vaasan yliopisto):

http://www.uwasa.fi/julkisjohtaminen/publications_of_gg_versio_2.pdf

Leppänen, Anna & Vesa Muttilainen (2012). Poliisin tietoon tullut korruptiorikollisuus Suomessa 2007-2010

[http://www.polamk.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/107A1A652A96D5BBC22579E4004CB35A/\\$file/Raportteja100_web.pdf](http://www.polamk.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/files/107A1A652A96D5BBC22579E4004CB35A/$file/Raportteja100_web.pdf)

Corruption and the Prevention of Corruption in Finland (2009)

Oikeusministeriö

<http://www.om.fi/en/Etusivu/Julkaisut/Esitteet/CorruptionandthePreventionofCorruptioninFinland>

© 2012 Transparency International Finland. All rights reserved.

Transparency International (TI) is the civil society organisation leading the global fight against corruption. Through more than 90 chapters worldwide and an international secretariat in Berlin, Germany, TI raises awareness of the damaging effects of corruption, and works with partners in government, business and civil society to develop and implement effective measures to tackle it. For more information go to: www.transparency.org