

KORRUPTION YDINALUEET
2000-LUVUN SUOMESSA

KORRUPTION YDINALUEET 2000–LUVUN SUOMESSA

Havainnot ja sääntelystä, piilorikollisuudesta ja
poliisin tietoon tulleista rikoksista

JENNI JUSLÉN & VESA MUTTILAINEN

Poliisiammattikorkeakoulu
Tampere, 2009

Jenni Juslén & Vesa Muttilainen
KORRUPTION YDINALUEET 2000–LUVUN SUOMESSA
Havaintoja sääntelystä, piilorikollisuudesta ja poliisin tietoon tulleista rikoksista
Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 84/2009

ISBN 978-951-815-177-0
ISBN 978-951-815-180-0 (pdf)
ISSN 1797-5743

Kannet: Mainoscraft Oy
Taitto ja Paino: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print

SISÄLLYS

1	Johdanto	9
2	Korruption tarkastelun lähtökohtia	13
2.1	Lainsäädäntö korruption määrittelyn perustana	13
2.2	Korruption tasot: ilmirikollisuus ja piilorikollisuus	15
2.3	Tutkimushavainnot korruptiosta	19
2.4	Yhteenveto	24
3	Jäävuoren näkymätön osa: korruptio kyselytutkimusten mukaan	25
3.1	Lahjusten ottaminen viranomaistoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa: Transparency Internationalin CPI-indeksi	25
3.2	Lahjusten maksaminen yritystoiminnassa: Transparency Internationalin BPI-indeksi	29
3.3	Korruptio kansalaisten näkökulmasta	32
	<i>Transparency Internationalin GCB-tutkimusten tuloksia</i>	32
	<i>Eurobarometri-kyselyjen tuloksia</i>	34
3.4	Muita kyselytutkimuksia korruptiosta	37
	<i>Esimerkkejä kansalaiskyselyistä</i>	38
	<i>Esimerkkejä yritysten rikosturvallisuuskyselyistä</i>	39
	<i>Esimerkkejä poliisin korruption mittaamisesta</i>	40
3.5	Yhteenveto	41
4	Korruptiota koskeva sääntely	42
4.1	Kansainvälinen toiminta ja sopimusveloitteet	42
4.2	Korruptio ja Suomen rikoslainsäädäntö	46
	<i>Viranomaistoimintaan ja poliittiseen toimintaan liittyvät lahjusrikokset</i>	47
	<i>Muihin virkarikoksiin sisältyvä korruptio</i>	48
	<i>Korruptio ja rikokset elinkeinotoiminnassa</i>	49
	<i>Muu korruption liittyvä sääntely</i>	50
4.3	Yhteenveto	51
5	Havainnot poliisille ilmoitetuista korruptiotapauksista	53
5.1	Korruptiiviseen toimintaan viittaavien rikosilmoitusten määrä 2000-luvulla	53

5.2	Lahjusrikokset	55
	<i>Yleiskuva lahjusrikoksista ja niiden selvittämisestä</i>	55
	<i>Lahjusrikosten ominaispiirteitä</i>	57
	<i>Lahjusrikosten ilmitulosta ja tekijöistä</i>	59
	<i>Elinkeinotoiminnan lahjusrikosilmoitusten erillistarkastelua</i> ..	60
5.3	Virkarikokset	62
5.4	Luottamusaseman väärinkäyttö	65
5.5	Yrityssalaisuuden rikkominen ja väärinkäyttö	68
5.6	Yhteenveto	70
6	Korruption ja politiikan rajapinnoilla	71
6.1	Puolue- ja vaalirahoituksen avoimuus	71
6.2	Lainsäädännön uudistusaineet	72
6.3	Esteellisyydestä ja kunnallisessa päätöksenteossa epäilystä rikoksesta	73
6.4	Hyvä veli -verkostot	74
6.5	Yhteenveto	76
7	Korruptiolle altistuminen Ruotsissa ja vertailua Suomeen	77
7.1	Yleiskuva	77
7.2	Korruptiotapauksia Ruotsista ja vertailua Suomeen.....	78
7.3	Yhteenveto	85
8	Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä	86
	Summary	93
	Lähteet	100
	Liitteet	105

KUVIOT

Kuvio 1	Korruption tasojen, laajuuden ja tietolähteiden hahmottelua.....	15
Kuvio 2	Korruption määrittelyä tapauksen paljastumisen ja yhteiskunnan sektorin mukaan.....	17
Kuvio 3	Viranomaistoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa havaittua lahjusten vastaanottamista mittaava indeksi (Corruption Perceptions Index, CPI) eri puolilla maailmaa vuonna 2008	26
Kuvio 4	Viranomaistoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa havaittua lahjusten vastaanottamista mittaavan indeksin (Corruption Perceptions Index, CPI) perusteella kymmenen parasta ja huonointa maata vuonna 2008 ...	27
Kuvio 5	Viranomaistoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa havaittua lahjusten vastaanottamista mittaavan indeksin (Corruption Perceptions Index, CPI) arvo Suomessa (vasen asteikko) ja Suomen sijoitus kansainvälisessä vertailussa (oikea asteikko) 1995–2008	28
Kuvio 6	Kansainvälisten suuryritysten alttiutta lahjusten maksamiseen kuvaava indeksi (Bribe Payers' Index, BPI) eri maissa vuonna 2008	30
Kuvio 7	Arvio korruption kehityksestä seuraavien kolmen vuoden aikana eri alueilla vuoden 2007 korruptiobarometrin (Global Corruption Barometer, GCB) mukaan. Osuus vastaajista, %.....	33
Kuvio 8	Eurobarometri-kyselyn vastaajan mielipide väitteestä ”korruptio on suuri ongelma maassamme” vuonna 2007. Osuus vastaajista, %.....	35
Kuvio 9	Eurobarometri-kyselyn vastaajan mielipide korruptiosta oman maan paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason instituutioissa sekä EU-instituutioissa vuonna 2007 Korruptioon esiintymiseen uskovien vastaajien osuus, %	36
Kuvio 10	Eurobarometri-kyselyn vastaajan mielipide korruptiosta oman maan viranomaisissa vuonna 2007. Korruption esiintymiseen uskovien vastaajien osuus, %.....	37
Kuvio 11	Poliisin tietoon tulleet lahjusrikokset ja niiden selvittäminen 2002–2008	56
Kuvio 12	Poliisin tietoon tulleet rikokset virkasalaisuuden rikkomisesta ja virka-aseman väärinkäyttämisestä (ml. törkeä tekemuoto) ja niiden selvittäminen 2002–2008...	63

Kuvio 13	Poliisin tietoon tulleet rikokset luottamusaseman väärinkäytöstä ja niiden selvittäminen 2002–2008 65
Kuvio 14	Poliisin tietoon tulleet rikokset yrityssalaisuuden väärinkäytöstä ja rikkomisesta (ml. rikkomisen yritys) ja niiden selvittäminen 2002–2008 68

TAULUKOT

Taulukko 1	Lahjusrikoslainsäädännön kehitys ja siihen vaikuttaneet kansainväliset sopimukset vuodesta 1995 alkaen 43
Taulukko 2	Poliisin tietoon tulleet korruptiiviseen toimintaan viittaavat rikokset vuosina 2000–2008 54

1 JOHDANTO

Korruptio määritellään yleensä vallan väärinkäytöksi yksityiseksi eduksi. Korruption laajuus vaihtelee vähäisistä lahjuksista järjestelmälliseen, laajamittaiseen ja pitkäaikaiseen vallan väärinkäyttöön. Korruptiota voi esiintyä julkishallinnossa, yritystoiminnassa ja muualla yhteiskunnassa. Korruptio on monitahoinen aihealue, minkä vuoksi se on haastava tutkimuskohde.

Yhteiskunnassa esiintyvä korruptio pitää sisällään monenlaista toimintaa. Siihen sisältyvät esimerkiksi lahjusten antaminen ja ottaminen eri muodoissaan, epäasialliset lobbauskäytännöt, julkisen vallan ja liike-elämän hämärät kytkennät kaavoitus- ja rakennushankkeissa, asioista sopiminen ”hyvä veli” -verkostoissa sekä tuttavien ja sukulaisten suosiminen virkanimityksissä. Korruptiota voivat olla myös väärinkäytökset, jotka liittyvät julkisiin tukiin, avustuksiin ja hankintoihin sekä epäasiallinen vaikuttaminen poliittiseen toimintaan ja lainsäädäntövaltaan.

Korruptio on laajempi käsite kuin korruptiorikollisuus, koska kaikki korruptio ei ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa. Vain jäävuoren huippu kaikista korruptiosta sisältävistä teoista tulee poliisin tietoon. Poliisille ilmoitetuissa korruptioepäilyissä lahjusrikollisuus muodostaa ydinalueen. Sen lisäksi korruptiivista toimintaa sisältyy ainakin virkarikoksiin, yritystoiminnan väärinkäytöksiä koskeviin rikoksiin, luottamusaseman väärinkäyttöön ja osaan petos- ja kavallusrikoksista. Myös rahanpesu- ja arvopaperimarkkinarikoksissa voi esiintyä korruptiota.

Kiinnostus korruptio-ilmiötä kohtaan on lisääntynyt Suomessa ja kansainvälisesti 1900-luvun viimeiseltä neljännekseltä alkaen. Merkkejä tästä ovat olleet muun muassa alan kansainvälisten sopimusten ja kotimaisen sääntelyn lisääntyminen, kansainvälisten korruptiokyselyjen käynnistyminen ja vakiintuminen, tutkimustoiminnan laajeneminen sekä vilkas julkinen keskustelu kulloinkin esiin nousseista korruptiotapauksista.

Kansainvälisesti vertaillen Suomessa on havaittu olevan vähän korruptiota. Tässä raportissa tutkimustehtävänä on esitellä suomalaisen korruption ydinalueita esimerkkinä korruption ilmenemismuodoista vähän korruptoituneessa maassa. Kansainvälisiä tietoja esimerkiksi korruption määrästä, laajuudesta ja sisällöstä kuvataan lähinnä siksi, että ne auttavat ymmärtämään myös suomalaisen korruption ominaispiirteitä.

Tutkimuksessa tarkastellaan korruptiota useammasta näkökulmasta erilaisten aineistojen avulla.¹ Tarkastelussa hyödynnetään aihetta koskevaa kirjallisuutta, kansainvälistä ja kotimaista sääntelymateriaalia, poliisin rekisterin (Patja) tietoja ja kyselytutkimusten tuloksia. Tarkoituksena on tuottaa tietoa, joka kuvaa korruption määrittelyä, sääntelyä, ilmiä tulleita ja piiloon jäävää rikollisuutta sekä korruptiotapauksia käytännössä. Empiirisen tarkastelun kohteena ovat keskeisimmät poliisin tietoon tulleet rikokset, joihin voidaan arvioida sisältyvän korruptiota. Tällaisia rikoksia ovat lahjus- ja virkarikokset sekä eräät elinkeinotoimintaan ja poliittiseen toimintaan liittyvät rikokset.

Korruptiota ja sen eri osa-alueita on tutkittu Suomessa jonkin verran, mutta korruptiota laajempänä ilmiönä kuvaavaa tutkimusta ei ole tehty. Tämä lähestymistapa näkyy raportissa kolmella tavalla. Ensinnäkin tutkimus sisältää sekä teoreettista keskustelua korruption mittaamisesta ja sääntelystä että empiiristä tietoa aihealueesta. Toiseksi empiirisissä osissa tarkastellaan kyselytutkimusten tietoja piilorikollisuudesta sekä poliisin tietoon tulleita rikoksia. Kolmanneksi poliisin tietoon tulleiden rikosten tarkastelu kuvaa laajasti eri rikosnimikkeitä ja korruption ilmenemismuotoja viranomaistoiminnassa, elinkeinotoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa. Neljänneksi tutkimuksessa yhdistyvät oikeustieteellinen ja sosiologinen näkökulma.

Tutkimus kohdistuu nimenomaan korruption ydinalueisiin. Monet ajankohtaiset kehityssuunnat ja ilmiöt jäävät siten tarkastelun ulkopuolelle. Tällaisia ovat esimerkiksi korruption kasvua ruokkivat tekijät, kuten yksityistäminen, toimialakohtaiset erityispiirteet, järjestäytyneen rikollisuuden osuus sekä pääomien, työvoiman, tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden lisääntyminen. Tutkimus ei myöskään sisällä korruption vastaisen politiikan tai sen vaikuttavuuden tarkastelua, vaikka alan kansainvälistä ja kotimaista sääntelyä esitelläänkin.

¹ Raportti perustuu monilta osin Keskusrikospoliisissa korruptiorikollisuuden seurantaan varten vuosina 2007–2008 koottuihin tietoihin. KRP julkaisi tammikuussa 2008 ensimmäisen korruptiotilannekuvan, jossa tarkasteltiin muun muassa ilmiön laajuutta ja ominaispiirteitä, lahjusrikoslainsäädäntöä sekä poliisin tietoon tulleen virka- ja lahjusrikollisuuden piirteitä (Korruptiotilannekuva 2008). Näitä havaintoja täydennettiin toisessa tilannekuvassa vuoden 2009 alussa tarkastelemalla esimerkiksi yksityissektorilla ilmenevän vallan väärinkäytön piirteitä ja Suomen lähialueiden tilannetta (Korruptiotilannekuva 2009). Tätä tutkimusraporttia varten tilannekuvien tietoja on koottu yhteen, muokattu ja täydennetty. Täydennykset ovat kohdistuneet ennen muuta kolmelle alueelle: teoreettiset tarkastelut korruption määrittelystä ja mittaamisesta, korruption kohdistuneen tutkimustoiminnan erittely sekä piilorikollisuutta ja poliisiin tietoon tullutta rikollisuutta koskevien tilastotietojen laajentaminen. Raportin kirjoittajista rikoskomisario Jenni Juslén työskentelee Keskusrikospoliisissa ”korruptiorikollisuuden seuranta ja paljastamisen tukeminen” -hankkeessa ja on vastannut KRP:n vuosittaisen korruptiotilannekuvien laadinnasta. Vesa Muttilainen työskentelee talousrikollisuuden erikoistutkijana Poliisiammattikorkeakoulussa.

Tutkimuksessa esitellään tämän johdantoluvun jälkeen ensin korruption tarkastelun lähtökohtia (luku 2). Tältä osin hahmotellaan ensin korruption käsitettä ja sen määrittelyn vaikeuksia. Sitten kuvataan korruption tasoja ja mittaamista tarkastelemalla sekä piilorikollisuudeksi jäävää korruptiota että poliisin tietoon tulevia korruptiorikoksia.

Poliisilta piiloon jäävää rikollisuutta tarkastellaan kotimaisten ja kansainvälisten kyselytutkimusten ja eräiden muiden tietolähteiden avulla (luku 3). Korruption viittaavia kysymyksiä sisältyy lukuisiin kyselytutkimuksiin. Ulkomaisista kyselyistä pääasiallisia lähteitä ovat laajasti tunnetut Transparency Internationalin korruptiokyselyt ja Euroopan komission Eurobarometri-kysely². Kotimaisista tutkimuksista esitellään lyhyesti muun muassa Keskuskauppakamarin yritysturvallisuustutkimuksen, Vaasan yliopiston korruptiokyselyn ja sisäasiainministeriön Poliisibarometrin tietoja.

Korruption liittyvää sääntelyä arvioidaan sekä kansainvälisestä että kotimaisesta näkökulmasta (luku 4). Kansainvälistä sääntelyä koskevassa osuudessa kuvataan keskeisimmät sopimukset, jotka ovat vaikuttaneet alan kotimaiseen sääntelyyn. Korruptiota ja lahjontaa koskevia sääntelyinstrumentteja ovat laatineet muun muassa OECD, Euroopan neuvosto, EU ja YK. Kotimaisesta näkökulmasta tarkastellaan rikoslain niitä lukuja ja pykäläiä, joissa säännellään keskeisimpiä korruptiorikollisuudeksi tulkittavissa olevia julkishallinnon tai yritystoiminnan toimia.

Poliisin tietoon tulleesta rikollisuudesta esitellään tärkeimpiä rikosnimikkeitä, joihin voidaan arvioida sisältyvän korruptiotapauksia (luku 5). Julkisen vallan alalta tutkitaan virkarikoksia ja lahjusrikoksia. Pääosin elinkeinotoimintaan liittyvinä rikoksina tarkastellaan niin ikään lahjusrikoksia ja yrityssalaisuuksiin liittyvää rikollisuutta. Lisäksi kuvataan tapauksia, joissa on kysymys luottamusaseman väärinkäytöstä.

Näiltä osin kerättiin tietoja poliisiasiaan tulostietojärjestelmästä (Polstat) ja poliisiasiaan tietojärjestelmästä (Patja). Polstatin tilastojen avulla kuvataan korruption kytkeytyvien rikosilmoitusten ja niihin sisältyvien rikosten määrää ja selvittämistä 2000-luvulla. Patja-rekisterin tiedoilla arvioidaan puolestaan korruptiorikosten sisältöä. Rikosilmoituksesta koottiin tietoa rikoksen ilmitulosta, korruption osapuolina toimineista henkilöistä ja heidän toiminnastaan, tapaukseen liittyneistä organisaatioista sekä tarjotusta etuudesta ja asiayhteydestä.

Poliittiseen toimintaan kytkeytyvän korruption ulottuvuuksia käsitellään erikseen omassa luvussaan (luku 6). Lahjusrikossäännökset koskevat osittain myös tätä rikollisuutta. Lisäksi tässä yhteydessä esitellään poliittista rahoitusta, lainsäädännön uudistussuunnitelmia ja esteellisyyssäännöksiä rikoslakia sovellettaessa. Niin sanottuja ”hyvä veli” -verkostoja

² Raportissa on otettu tältä osin huomioon elokuuhun 2009 julkaistujen kyselyjen tulokset.

kuvataan erikseen poliittisen toiminnan yhteydessä, vaikka ne voivatkin luottua laajasti yhteiskunnan eri toimintoihin.

Korruptiivista toimintaa sisältävistä käytännön tilanteista ei ole Suomessa kattavaa yleiskuvaa. Asiaa valaistaan esittelemällä Ruotsissa vuonna 2007 tehtyyn laajaan korruptioselvitykseen perustuvia havaintoja käytännön korruptiotapauksista (luku 7). Niitä voidaan pääpiirteittäin verrata suomalaisesta korruptiosta eri yhteyksissä tehtyihin havaintoihin. Näkökulma on perusteltu, koska yhteiskunnat muistuttavat toisiaan ja kuuluvat kansainvälisten korruptiokyselyjen perusteella vähäisen korruption maihin.

Raportin viimeiseen lukuun sisältyvät tutkimuksen tärkeimmät havainnot korruptiosta ja korruption rikollisuudesta. Lisäksi siinä esitellään tutkimustuloksiin perustuvia johtopäätöksiä ja kehittämisehdotuksia (luku 8).

Tämä raportti kokoaa tietoa korruptiosta ja sen osa-alueista sekä muodostaa perustan syvemmälle analyysille piiloon jäävästä ja poliisin tietoon tulevasta korruptiosta. Tutkimuksen aineistojen ei ole tarkoitus kattaa aukottomasti tutkimuksen kohteena olevia alueita: sääntelyä, piilorikollisuutta ja poliisin tietoon tullutta rikollisuutta. Sääntelyn tarkastelu kuvaa melko laajasti alan kansainvälistä ja kotimaista lainsäädäntöä, mutta sääntelyä olisi monilta osin mahdollista eritellä vieläkin tarkemmin. Piilorikollisuuden esittelyssä kansainvälisistä vertailuista ja kotimaisista esimerkeistä on poimittu olennaisimpia suomalaista korruptiota koskevia tietoja. Sama koskee poliittisen toiminnan korruption esittelyä. Poliisin tietoon tulleen rikollisuuden tarkastelussa korruption kytkeytyvien rikosilmoitusten ja niihin sisältyvien rikosten määrästä on tiedot koko 2000-luvulta. Sitä vastoin rikosten sisällöllinen tarkastelu on rajattu rikoslajin mukaan joko yhteen tai muutamaan vuoteen. Rikosasioiden etenemistä oikeusjärjestelmässä ei ole seurattu.

Edellä esitetyistä huomautuksista huolimatta tutkimuksen voidaan arvioida kuvaavan melko hyvin korruption rikollisuuden ydinalueita 2000-luvun Suomessa. Tutkimuksen tiedot ovat hyödyksi arvioitaessa korruptiota koskevia tieto- ja tutkimustarpeita sekä korruption rikollisuuden säännönmukaisen seurannan tarvetta ja mahdollisuuksia. Edelleen tutkimus vahvistaa tietopohjaa korruption ominaispiirteistä ja voi näin edesauttaa korruption havaitsemista ja torjuntaa.

2 KORRUPTION TARKASTELUN LÄHTÖKOHTIA

2.1 Lainsäädäntö korruption määrittelyn perustana

Korruptiota ei ole määritelty yhdessäkään suomalaisessa laissa tai lainvalmisteluasiakirjassa, hallitusohjelmassa tai sisäisen turvallisuuden ohjelmassa. Esimerkiksi ulkoasiainministeriö on käyttänyt julkaisu-toiminnassaan määritelmää valta-aseman hyväksikäyttö yksityisiin tarkoituksiin.³ Yleisimmin käytetty on riippumattoman kansainvälisen järjestön Transparency Internationalin määritelmä valta-aseman väärinkäyttö henkilökohtaisen edun nimissä⁴. Talousrikollisuuden torjuntaa ja yritysturvallisuutta koskevista ohjelmissa korruptiota on pidetty yhtenä elinkeinoelämän tervettä kilpailua sekä kansalaisten luottamusta päätöksentekojärjestelmään uhkaavana toimintana.

Korruption liittyvien tai sitä edesauttavien rikollisten käyttäytymismallien määrittelyyn saadaan viitekehys Yhdistyneiden kansakuntien korruption vastaisen yleissopimuksen kriminalisointivelvoitteista⁵. Kotimaisten ja ulkomaisten virkamiesten lahjonnan lisäksi sopimus velvoittaa säätämään rangaistavaksi virkamiehen haltuun uskotun omaisuuden kavaltamisen, käyttöönoton tai väärinkäytön sekä hyötymistarkoituksessa tehdyn tehtävien tai aseman väärinkäytön ja oikeudenkäytön häiritsemisen. Kriminalisointivelvoite koskee myös rikoksen tuottaman hyödyn pesemistä ja kätkemistä sekä lahjontaa ja omaisuuden kavaltamista yksityisellä sektorilla. Yleissopimukseen ei kuitenkaan sisälly korruption tarkkaa määritelmää⁶.

Korruptioksi luettavia tekoja voi tulla oikeusjärjestelmässämme arvioitaviksi niin virka- ja lahjusrikosten kuin myös petos-, kavallus-, rahanpesu- ja sisäpiiririkosten tunnusmerkistöjen kautta⁷. Suomalaisessa julkisessa keskustelussa korruptio käsitetään kuitenkin yleensä lahjontana: joko viranomaiselle tarjottuna etuna tai viranomaisen vastaanottamana lahjuksena. Lahjonta on korruption ydin, jonka ympärillä on paljon eriasteista hyötymis- tai suosimistarkoituksessa tehtyä eduntavoittelua,

³ Korruption vastaisen toiminnan käsikirja (2002, s. 6).

⁴ Määritelmän alkuperäinen sanamuoto on ”misuse of entrusted power for private gain” <http://www.transparency.org> (28.4.2009).

⁵ YK:n korruption vastainen yleissopimus. SopS 58/2006.

⁶ Ks. Larmour (2007).

⁷ Korruptiiviseen toimintaan viittaavia rikoslain säännöksiä ja kansainvälisiä sopimuksia tarkastellaan lähemmin luvussa 4.

harkintavallan väärinkäyttöä tai kavaltamista. Lisäksi korruptiivista toimintaa ei välttämättä ole määritelty rikosoikeudellisesti rangaistavaksi, vaan se voi olla joko hallinnollisesti tai moraalisesti moitittavaa. Puhutaan myös korruption mustasta ja harmaasta alueesta viitaten siihen, että mustalle alueelle kuuluva toiminta on säädetty rangaistavaksi mutta harmaalla alueella liikuttaessa määrittelyt eivät ole yksiselitteisiä.⁸

Rikoksen toteutuminen edellyttää, että on olemassa motivoitunut tekijä, sopiva kohde ja otollinen tilaisuus toteuttaa rikos. Materiaalisten arvojen korostuminen yhteiskunnassa ja tiukat tulostavoitteet työelämässä voivat vaikuttaa siihen, että motivaatiota korruptiivisiin tekoihin esiintyy jatkuvasti. Kohteena voivat olla niin julkisen kuin yksityisenkin työnantajan varat, omaisuus tai muut edut, joiden epäasianmukaiseen käyttöön on mahdollisuus vaikuttaa. Tilaisuuksia korruptiiviseen toimintaan on lähes jokaisessa päätöksentekoprosessissa.

Yhteiskunnallinen tietoisuus korruption ilmenemismuodoista ja sen haitallisista vaikutuksista on välttämätöntä korruptiota estävien tai sitä vaikeuttavien kontrollimekanismien eli lakien, määräysten ja toimintakäytänteiden muodostamiselle. Yhtenä tärkeimmistä tavoitteista päätöksenteko- ja kontrollimekanismien kehittämisessä on Suomessa ollut sekä hallinnollisen että taloudellisen päätöksenteon avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden lisääminen.⁹ Näin toimintaa tarkastelevia tahoja on entistä enemmän ja rikostorjunnan näkökulmasta niin sanottujen vartijoiden ja ilmiantajien määrä lisääntyy. Avoimuuden on todettu olevan tehokas keino alistaa päätöksentekijät ulkopuoliselle kontrollille, joskin kattava kontrolli edellyttää yhteiskunnassa vallitsevaa varsin korkeaa yleistä koulutustasoa. Avoimuuden edistämisessä myös vapaalla ja riippumattomalla medialla on tärkeä rooli. Päätöksenteon avoimuuteen kuuluvat myös esteellisyysäännökset, joiden nojalla omat sidonnaisuudet tuodaan julki joko etukäteisillä ilmoituksilla tai intressikonfliktitilanteessa päätöksenteosta vetäytyen.¹⁰

Korruptiivisia toimintatapoja ja käytäntöjä voidaan rajoittaa paitsi lainsäädännöllä myös organisaatioiden itse laatimilla määräyksillä ja ohjeilla. Huolellisesti laadittuina nämä ohjeistavat toiminnan tarkoituksenmukaisella tavalla ja ottavat samalla huomioon organisaation toimintaympäristön erityiset korruptionriskit.

⁸ Korruptionens struktur i Sverige (2007, s. 17 ja 106).

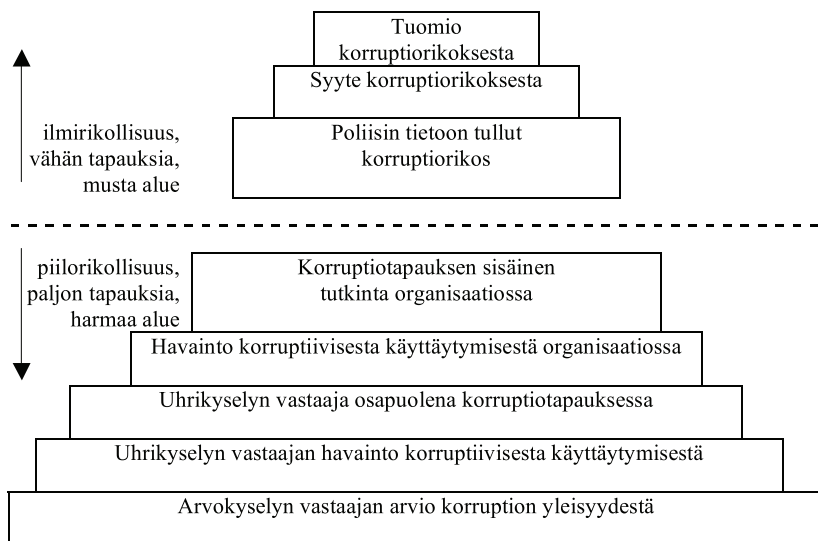
⁹ Suomessa julkisuusperiaate on kirjattu perustuslain (1999/731) 12 §:ään. Kansainvälisesti yhteiskunnallisen tietoisuuden nostamisen merkitys on tunnustettu esimerkiksi Euroopan neuvoston (<http://www.coe.int>) korruption vastaisen taistelun johtavissa periaatteissa: se on periaatteista ensimmäinen ja avoimuus on yhdeksäs (COE Resolution (97) 24).

¹⁰ Ks. hallintolaki 2003/434 27–30 §, jotka koskevat virkamiehen esteellisyttä, sen perusteita, esteellisyden ratkaisemista ja asian käsittelyn jatkamista.

2.2 Korruption tasot: ilmirikollisuus ja piilorikollisuus

Korruptiota sisältävät rikokset muistuttavat useimpia muita rikoslajeja sikäli, että vain pieni osa korruptiivisista teoista tulee poliisin tietoon ja valtaosa jää piilorikollisuudeksi. Poliisin tietoon tullutta korruptiota voidaan eritellä tarkemmin sen mukaan, onko asiasta nostettu syytettä tai onko juttu edennyt tuomioon saakka. Samoin piilorikollisuutta on mahdollista täsmentää laajuudeltaan erilaisten mittareiden mukaan. Yhdistämällä nämä piilorikollisuutta ja ilmitullutta rikollisuutta koskevat havainnot voidaan hahmotella korruptiivisten tekojen ja niihin liittyvien rikosten muodostamaa kokonaisuutta.

Korruptiotapaukset voidaan nähdä ikään kuin jäävuorena, jonka huipun muodostavat poliisin tietoon tulleet tapaukset ja muun osan puolestaan piiloon jäävät teot. Näin ollen korruption tasoja on mahdollista kuvata kuvion 1 mukaisesti. Eri tasoja kuvaavat havainnot korruption laajuudesta ja ominaispiirteistä perustuvat käytännössä eri tietolähteisiin.



Kuvio 1 Korruption tasojen, laajuuden ja tietolähteiden hahmottelua.¹¹

¹¹ Kuvio on laadittu korruption mittaamista kuvaavassa tutkimuksessa esitetyn asetelman pohjalta, mutta sitä on muokattu ja täydennetty. Ks. lähemmin Huberts, Lasthuizen & Peeters (2007). Ks. korruption määrittelystä myös Andvig et al. (2000, s. 6–35).

Kuvion ylimmät tasot kuvaavat rikosprosessiin edenneitä tapauksia, jotka muodostavat vain vähäisen osan kaikesta korruptiosta. Kuvion alaosaan edettäessä siirrytään kohden korruption piiloon jääviä ja yleisempiä muotoja esimerkiksi kyselytutkimusten tai yritys- ja viranomaisorganisaatioita koskevien tietojen ja havaintojen avulla. Tämä ryhmittely vastaa pääpiirteissään edellä esitettyä jaottelua korruption mustaan ja harmaaseen alueeseen.

Laajimmin korruptiota kuvaavat kuvion alalaitaan sijoittuvat kyselytutkimusten tiedot. Niissä on kysytty melko yleisesti vastaajien näkemyksiä yhteiskunnassa esiintyvistä korruptiosta tai omakohtaisia kokemuksia joutumisesta korruption uhriksi. Kuviossa on seuraavana tasona hieman täsmennetympinä yksittäisissä organisaatioissa esiin tullut korruptio, jota voi esiintyä sekä julkisella sektorilla että yksityisellä sektorilla ja muissa organisaatioissa. Näistä tapauksista osa johtaa asian sisäiseen tutkintaan ja mahdollisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Jotkut tapaukset etenevät poliisin tutkittavaksi sekä edelleen rikosprosessin myöhempisiin vaiheisiin. Tapausten määrä vähenee jokaisella askelmalla.

Näistä korruption tasoista tarkastelu kohdistuu tässä raportissa sekä poliisin tietoon tulleeseen rikollisuuteen että piilorikollisuuteen. Ilmi tullutta rikollisuutta kuvataan pääosin poliisin rikosilmoitustietojen avulla. Piilorikollisuuden puolelta esitellään valikoidusti kyselytutkimuksiin ja eräisiin muihin lähteisiin perustuvia tietoja korruption laajuudesta ja ominaispiirteistä.

Korruption määrittelyä voidaan tarkentaa edelleen ottamalla uutena ulottuvuutena mukaan se, onko korruptiivinen käyttäytyminen tapahtunut julkisella sektorilla vai muualla yhteiskunnassa. Julkisen sektorin ulkopuolelle voidaan laskea elinkeinotoiminta ja niin sanottu kolmas sektori, johon kuuluvat esimerkiksi järjestöt ja yhdistykset. Poliittiset puolueet kuuluvat julkisen sektorin ulkopuolisiin toimijoihin. Myös kolmannella sektorilla on mahdollisuuksia valta-aseman väärinkäyttöön ja siitä hyötymiseen.

Kuviossa 2 hahmotellaan korruptiota siten, että siinä otetaan huomioon yhtäältä jaottelu poliisin tietoon tulleeseen rikollisuuteen ja piilorikollisuuteen sekä toisaalta sektorikohtainen jaottelu julkiseen sektoriin ja muihin sektoreihin.

Korruptiotapaus liittyy
julkisen sektorin toimintaan

		kyllä	ei
Korruptiotapaus on tullut poliisin tietoon	kyllä	<i>Ilmirikollisuus julkisella sektorilla</i>	<i>Ilmirikollisuus yksityisellä tai kolmannella sektorilla</i>
	ei	<i>Piilorikollisuus julkisella sektorilla</i>	<i>Piilorikollisuus yksityisellä tai kolmannella sektorilla</i>

Kuvio 2 Korruption määrittelyä tapauksen paljastumisen ja yhteiskunnan sektorin mukaan.

Tämä jaottelu on hyödyllinen, koska se tuo esiin laajasti korruption ilmenemismuodot. Viranomaistoimintaan liittyvä poliisin tietoon tullut lahjusrikollisuus on perinteisesti muodostanut korruption ydinalueen. Tämä hyvin rajattuun näkökulmaan perustuva korruptio sisältyy kuvion 2 asetelmassa ylös ja vasemmalle. Todellisuudessa korruptio on laajempi ilmiö molemmilla kuvion ulottuvuuksilla. Toisin sanoen mukaan on otettava sekä julkisella sektorilla ilmenevä piilorikollisuus että julkisen sektorin ulkopuolella esiintyvä ilmirikollisuus. Näkökulma laajenee edelleen, kun otetaan huomioon julkisen sektorin ulkopuolinen piilorikollisuus.¹²

Myöhemmin tässä raportissa sekä korruptiota koskevaa sääntelyä että rikostapausten sisältöä kuvataan monilta osin tätä sektorijaottelua hyödyntäen. On kuitenkin huomattava, että sektorikohtainen jaottelu ja korruptioon viittaava nimikkeistö rikoslaisia eivät suoraan vastaa toisiaan.

Käytännössä korruptiotapaukset eivät ole aina selväpiirteisiä, jos tarkastellaan kokonaisia rikosjuttuja. Niissä voi olla mukana samanaikaisesti tekijöitä eri sektoreilta. Lahjusrikoksissa sekä lahjuksen antaja ja ottaja usein syyllistyvät rikokseen. Asetelman hahmottelua olisi mahdollista syventää uusilla ulottuvuuksilla, mutta edellä esitetyt tiedot riittävät korrup-

¹² Korruptio on kytketty suppeassa merkityksessään viranomaistoimintaan ehkä sen vuoksi, että vallan väärinkäyttö viranomaistoiminnassa on koettu vaikutuksiltaan jossain määrin erilaiseksi kuin vastaavat väärinkäytökset muualla yhteiskunnassa. Edellisellä on suurempi yhteys esimerkiksi demokratian toimivuuteen, hallinnon läpinäkyvyyteen, viranomaisia kohtaan tunnettuun luottamukseen ja kansalaisten perusoikeuksiin. Jälkimmäisessä tällaiset vaikutukset ovat useammin välillisiä ja piileviä. Korruptiota koskevan tietämyksen lisääntyminen on johtanut siihen, että asiaa on ryhdytty arvioimaan yhä laajemmasta näkökulmasta. Tätä voidaan pitää perusteltuna siksi, että vakaviakin korruption muotoja voi syntyä ilman viranomaisten suoranaista kytkeytymistä asiaan.

tion tarkastelun kehykseksi tässä tutkimuksessa. Korruption käsitettä on silti hyödyllistä tarkentaa muutamalla lisätiedolla, joita esitellään seuraavaksi.

Ilmiönä korruptio voidaan jakaa laajamittaiseen (grand) ja vähäiseen (petty)¹³. Laajamittaisessa korruptiossa on usein kyse monitahoisista ja laajalti yhteiskunnassa vaikuttavista teoista, esimerkiksi merkittävien kansallisten urakoiden myöntämisestä rahapalkkiota vastaan¹⁴. Vähäisellä korruptiolla tarkoitetaan esimerkiksi yksittäisen virkamiehen vaatimaa tai saamaa käteistä suoritusta virkatoimen laiminlyömiseksi. Laajamittaista korruptiota on usein vaikea havainnoida tai siitä on hankala löytää oikeudessa pitävää näyttöä. Korruptiota koskeissa uhritutkimuksissa saadaan tietoa lähinnä vähäisestä korruptiosta. Edellä mainittujen korruption muotojen lisäksi voidaan erottaa omaksi ryhmäkseen politiikkaan kohdistuva korruptio (policy / state capture). Esimerkkinä tästä voidaan mainita tilanteet, joissa yritys onnistuu epäasiallisin keinoin taivuttelemaan päätöksentekijät muuttamaan lainsäädäntöä selkeästi omaksi edukseen.

Korruptiotapausten vakavuuden arviointi on pulmallista. Monissa rikoslajeissa poliisiin tietoon tulleet tapaukset ovat keskimäärin vakavampia kuin poliisilta piiloon jäävät tapaukset. Tästä pääsäännöstä on luonnollisesti olemassa poikkeuksia. Korruptiorikoksissa ainakin edellä mainittu jaottelu laajamittaiseen ja vähäiseen korruptioon antaa ymmärtää, että vakavia tekoja voi jäädä myös piilorikollisuudeksi.

Laajimmin määriteltynä korruptio uhkaa muun muassa demokrati- an ja hyvän hallinnon perusteita, oikeusturvaa, sananvapautta, omaisuuden suojaa ja vapaata kilpailua. Euroopan neuvoston GRECO-toimielin kiinnitti vuonna 2007 lahjonnan kriminalisointia koskevassa raportissaan Suomen huomion siihen, että korruptiota ei laajamittaisissa muodoissaan tulisi nähdä vain vakavana taloudellisena rikollisuutena vaan sellaisena rikollisuutena, joka uhkaa myös muun muassa demokratiaa, terveyttä ja moraalia.¹⁵ Myös edellä mainitun YK:n korruptioyleissopimuksen ensimmäisessä artiklassa edistettävänä arvoina tai asioina on mainittu esimerkiksi rehellisyyden ja vastuullisuuden edistäminen sekä julkisten asioiden ja omaisuuden asianmukainen hoito.¹⁶

Viranomaistoiminnan laillisuus ja tasapuolisuus kuuluvat niihin julkisoikeudellisiin periaatteisiin, joita korruption torjuntaan liittyvällä sääntelyllä turvataan. Laillisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että toiminnan perusta, toimivalta ja tarkoitus on laissa määritelty, eivätkä yksittäisen virkamiehen toiveet ole määräävässä asemassa. Tasapuolisuus on erityinen hallintotoiminnalle asetettu velvoite, eli hallintotoiminnan tulee olla riippumatonta epäasiallisista vaikuttimista. Yksityisoikeutta ja elinkeinoelämää koskevien korruptiota torjuvien säännösten taustalla

¹³ Korruption muodoista ks. esim. Larmour (2007).

¹⁴ Korruption vastaisen toiminnan käsikirja (2002, s. 6).

¹⁵ COE (2007a, s. 19).

¹⁶ YK:n korruption vastainen yleissopimus, SopS 58/2006.

ovat niin oikeusvaltion kuin myös terveen talouskehityksen tukeminen sekä vapaan ja reilun kilpailun edistäminen.¹⁷

Edellä esiteltyjen määritelmien lisäksi korruptiota on määritelty monella muullakin tavalla. Määritelmässä on erilaisia vivahteita esimerkiksi tieteenalan (esim. oikeustiede, taloustiede, politiikan tutkimus), tarkasteltavana olevan alueen (kansainvälinen, kansallinen, alueellinen, paikallinen) tai yhteiskunnallisen toiminnan (viranomaistoiminta, elinkeinoelämä, muu toiminta) mukaan.¹⁸ Tällaisista jaotteluista saadaan tarkentavia tietoja seuraavassa korruptioon liittyvän tutkimuskirjallisuuden esittelyssä.

2.3 Tutkimushavaintoja korruptiosta

Korruptiota esiintyy laajasti erilaisten organisaatioiden toiminnassa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Tämän vuoksi korruptio on myös tutkimuskohteena monitahoinen aihealue. Tutkimustoiminnan laajuuden vuoksi tässä yhteydessä ei ole mahdollista eikä edes tarpeellista esitellä kovin laajasti korruptioon kohdistunutta kotimaista tai ulkomaista tutkimustoimintaa. Muutamia keskeisiä painopistealueita ja esimerkkejä yksittäisistä tutkimuksista on kuitenkin hyödyllistä mainita.

Tutkimustoimintaa korruptiosta on mahdollista kuvailla aiheesta laadittujen kirjallisuuskatsausten ja vastaavien kokoomatietojen avulla. Norjassa 2000-luvun alussa tehdyssä tutkimuksessa on esitelty korruptiotutkimusta monipuolisesti eri näkökulmista.¹⁹ Pelkästään tutkimuksen tieteenalojen jaottelu kuvaa sitä, kuinka laajalle aihepiiriin tutkimus ulottuu. Raportissa tutkimukset on ryhmitelty seuraavien kokonaisuuksien mukaisesti: politiikan tutkimus, antropologia, taloustieteen näkökulma korruption syihin, taloustieteen näkökulma korruption seurauksiin, mikrotaoustieteellinen analyysi hallinnon korruption ja korruption torjuntapolitiikka. Nämä kaikki kokonaisuudet jakautuvat edelleen pienempiin osiin.²⁰

Edellä mainitun kokoomateoksen julkaissut tutkimuslaitos on koonnut verkkosivuilleen tietoa korruptiotutkimuksen eri osa-alueilta edellä mainitun kokoomajulkaisun jälkeenkin²¹. Tutkimukset on lajiteltu aihepiireittäin, joita ovat korruptio ja hallinto yleisesti, korruption vastaiset

¹⁷ Ks. lisätietoa asiasta esim. Euroopan neuvoston korruption vastaisen taistelun johtavien periaatteiden johdannosta (<http://www.coe.int>) ja HE 8/2005.

¹⁸ Ks. tarkemmin Andvig et. al (2000).

¹⁹ Andvig et. al (2000).

²⁰ Ks. myös kooste empiirisestä korruption ja talouden kytkentöjä koskevasta tutkimustoiminnasta (Lambsdorff 1999).

²¹ Chr. Michelsen Institute näyttää keränneen näitä tietoja aktiivisesti ainakin vuoteen 2006 saakka, jonka jälkeen tiedostoon on kertynyt vähemmän nimikkeitä (<http://www.u4.no>).

toimet, julkisen sektorin hallinto, rahoitus, palvelut ja uudistukset, julkisen sektorin ulkopuolinen toiminta, korruption kansainväliset ulottuvuudet, kehitysapu ja muiden aiheiden ryhmä.

Yksittäisiä korruptiotutkimuksia on mahdollista luokitella monin tavoin. Ensinnäkin voidaan erottaa toisistaan empiiriset ja teoreettiset tutkimukset. Korruptiosta on tehty runsaasti empiiristä tutkimusta erilaisilla aineistoilla, kuten esimerkiksi kyselyjen, haastattelujen tai taloustieteen menetelmien avulla²². Teoreettisesti painottuneissa tutkimuksissa on pohdittu esimerkiksi korruption määrittelyä ja mittaamista²³. Myös oikeustieteen alan lainopilliset tutkimukset yksittäisistä rikosnimikkeistä tai laajemmin korruptiota kuvaavasta sääntelystä voidaan sijoittaa tähän ryhmään.²⁴ Kuten edellä jo tuli esille, korruptiotutkimus hajaantuu lukuisille tieteenaloille, minkä vuoksi tutkimuksissa on hyödynnetty monenlaisia teoreettisia asetelmia.

Toinen osin edelliseen liittyvä jaottelu voidaan tehdä siten, että empiirisesti suuntautunut tutkimus jaetaan piilorikollisuuden ja ilmi tulleen rikollisuuden tarkasteluun. Tällöin piilorikollisuudella viitataan jakson 2.2 kuviossa 1 esitettyihin korruptiota kuvaavan jäävuoren näkymättömiin jäävän osan ja näkyvän osan kaltaisiin tietoihin. Korruption näkyvää osaa voidaan tarkastella poliisin tietoon tulleiden tapausten avulla. Korruption näkymätöntä osaa kuvaavat esimerkiksi säännöllisesti tehtävät kansainväliset kyselytutkimukset ja vastaavalla tavalla kootut kansalliset tiedot²⁵.

Kolmanneksi tutkimuksia voidaan luonnehtia sektorikohtaisesti, jolloin erotetaan toisistaan viranomaistoiminnassa, yritystoiminnassa ja muualla yhteiskunnassa esiintyvän korruption tutkimus. Viranomais-toiminta edustaa korruptiotutkimuksen perinteistä laitaa²⁶. Tutkimustoiminta on laajentunut entistä enemmän myös yritystoiminnan ja muiden

²² Ks. esim. seuraavat kansainväliset vertailut: TI CPI (1995–2008), TI BPI (1999–2008), TI GCB (2003–2009), Special Eurobarometer 291 / Wave 68.2 (2008). Kotimaista empiiristä tietoa sisältävät esimerkiksi Vaasan yliopiston kyselytutkimus Salminen & Ikola-Norrbacka (2009), Salminen & Viinamäki & Ikola-Norrbacka (2007) ja Poliisibarometri (2008). Taloustieteellistä näkökulmaa edustavat muun muassa tutkimus korruption ja innovaatioiden yhteydestä Veracierto (2008) sekä Suomen Pankin siirtymätalouksien instituutin tutkimus korruption vaikutuksesta pankkien luotonantoon Weill (2009).

²³ Ks. korruption mittaamisesta esimerkiksi kaikki julkaisuun Sampford et. al (2007) sisältyvät artikkelit sekä Knack (2006) ja UNDP (2008).

²⁴ Ks. esim. tarkastelut korruptiosta oikeudellisena ja yhteiskunnallisena ilmiönä (Lahti 1984) sekä yksityisen sektorin lahjonnasta (Pihjalamäki 2008).

²⁵ Ks. edellä alaviitteessä 22 mainitut kansainväliset vertailut ja kotimaiset kyselytutkimukset.

²⁶ Ks. esim. eri vuosikymmenillä aiheesta julkaistut kotimaiset tutkimukset *The Potential for Corruption* (Joutsen 1975), *Vallan rikokset* (Laitinen 1989), *Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset* (Viljanen 1990) sekä *Korruptio ja julkinen valta* (Isaksson 1997). Ulkomaisista esimerkeistä ks. *Rose-Ackerman* (2007) ja *Nicholls et al.* (2006).

yhteiskunnan toimijoiden korruption tarkasteluun²⁷. Tähän pääryhmään voidaan lukea niin ikään kapea-alaiset tutkimukset korruptiosta ammattiryhmittäin.

Neljänneksi tutkimustoiminta on kohdistunut muihinkin korruptiota käsitteleviin alueisiin, joita esiteltiin edellä mainituissa tutkimuskoosteissa. Esimerkiksi korruption vastaisesta politiikasta ja sen toimivuudesta etenkin kehittyvissä maissa on tehty runsaasti tutkimusta. Samoin korruption kytkennät yhteiskunnan eräiden perusrakenteiden toimivuuteen (demokratia, hallinto tai talous) on ollut tutkimusten kohteena.²⁸

Yksittäisten tutkimusten ja niiden tulosten esittely jää tässä kirjallisuuskatsauksessa vähälle huomiolle²⁹. Aihepiiriin tutkimusten sisällön esittelyä silmälläpitäen on kuitenkin perusteltua ottaa esille joitakin kiinnostavia havaintoja parista ulkomaisesta tutkimuksesta. Niistä ensimmäisessä on esitelty korruption mittaamiseen liittyviä myyttejä ja todellisuutta sekä toisessa teesejä monissa korruptiotutkimuksissa esitetyistä keskeisistä tuloksista. Useimmat näistä havainnoista ovat olennaisia myös tämän tutkimusraportin teemoja silmälläpitäen.

Kaufmann, Kraay ja Mastruzzi (2007) esittelevät myyttejä korruption mittaamisesta ja kommentoivat niitä lähemmin. Seuraavat kuvaukset sisältävät nämä myytit ja pääkohdat kirjoittajien esittämästä asioiden todellisesta laidasta.

- *Korruptiota ei voida mitata.* Tietoa voidaan kerätä kolmella tavalla. Hyvin informoituja yhteiskunnan toimijoita on mahdollista käyttää tietolähteenä. Näitä voivat olla yritykset, julkinen sektori, järjestöt sekä lahjoittajat tai aihepiiriä tuntevat asiantuntijat. Eri maiden institutionaalisista piirteistä voidaan saada tietoa esimerkiksi korruption kannustimista. Investointien ja hankkeiden ulkopuolinen huolellinen arviointi voi tuottaa tietoa korruption sisällöstä.
- *Subjekttiivinen data kuvaa korruptiota epämääräisesti ja yleisesti pikemminkin kuin objektiivisesti ja realistisesti.* Koska korruptiosta ei aina jää mitään todisteita, yksityisten henkilöiden havainnot korruptiosta ovat toisinaan paras tai jopa ainoa käytettävissä oleva informaatio. Kyselyjen kysymykset korruptiosta ovat ajan myötä tulleet tarkemmiksi, paremmin kohdennetuiksi ja paremmin asiaa mittaaviksi.

²⁷ Ks. esim. tarkastelut suomalaisen poliisin korruptiosta (Laitinen 2004), yritysten ja virkamiesten kanssakäymiseen liittyvästä lahjonnasta (Viljanen 2008) ja korruptiosta terveydenhuoltoalalla (Vian 2008).

²⁸ Ks. esim. tutkimukset korruption kontrollista kehittyvissä maissa (Salifu 2008) ja poliittisista instituutioista korruption kannustinrakenteina (Groop 2008) sekä Euroopan neuvoston julkaisu *Corruption and democracy* (2008).

²⁹ Tuonempana luvussa 3 esittellään kuitenkin melko laajasti eräiden kansainvälisten kyselytutkimusten tietoa korruption laajuudesta.

- *Subjekttiivinen data on liian epäluotettavaa käytettäväksi korruption kuvaukseen.* Kaikenlaiseen korruption mittaamiseen käytettäviin aineistoihin sisältyy epävarmuutta. Esimerkkejä tästä ovat otantavirheet kvantitatiivisissa tutkimuksissa tai tulkintavaikeuden projektien arvioinnissa (korruptiota, epäpätevyyttä vai tuhlausta). Tarkasti kohdennetut korruption mittarit kuvaavat epätäydellisesti koko korruptiota tai sen sisältöä.
- *Korruption mittaamiseen tarvitaan kovia objektiivisia indikaattoreita, jotta korruption vastaista politiikkaa voidaan kehittää.* Niin kauan kuin korruptio on monilta osin piilossa, on itse asiassa mahdotonta mitata sitä objektiivisesti. Institutionaalisten seikkojen (esim. hankinta- ja budjettimenettelyt) käyttö korruption mittarina ei ole tarkkaa, koska käytännön tasolla sääntöjen ja menettelyjen soveltaminen voi olla täysin erilaista kuin teoriassa.
- *Subjekttiiviset korruption mittarit eivät ole toiminnallisia, minkä vuoksi ne eivät ohjaa päätöksentekijöitä korruption vastaisessa taistelussa.* Monissa kyselytutkimuksissa yritysten edustajilta tai kansalaisilta kysytään yksityiskohtaisia arvioita korruption esiintymisestä hallinnon eri alueilla. Tältä osin voi olla hyödyllistä hankkia tietoa myös korruption vastaisista ohjelmista ja niissä ehdotetuista toimenpiteistä.
- *Monissa laajan korruption maissa myös talous on kasvanut nopeasti.* On olemassa voimakasta empiiristä näyttöä siitä, että korruptio haittaa talouskasvua sekä keskipitkällä että pitkällä aikavälillä. Tästä pääsäännöstä voi löytyä harvoja poikkeuksia. Tuloksia talouskasvun ja korruption välisistä suhteista on jossain määrin vaikeaa tulkita, koska korruptio on todennäköisesti oire laajemmista rakenteellisista ongelmista yhteiskunnassa.

Burger (2007) on koonnut 13 teesiä havainnoista, joita monissa korruptiotutkimuksissa on tullut esiin. Siinä tiivistyvät monet olennaiset piirteet korruptiosta. Havainnot ovat osin samoja kuin edellä esitetystä myyteistä tehdyt arviot, mutta kokonaiskuva korruptiosta muodostuu tässä vieläkin monipuolisemmaksi. Tiivistetysti ja alkuperäisestä poikkeavassa järjestyksessä esitettyinä nämä havainnot näyttävät seuraavalta:

- Korruption määrittelyssä on ongelmia. Esimerkiksi YK:n korruption vastaisessa sopimuksessa ei määritellä korruptiota ja Washingtonissa harjoitetun kaltainen lobbaus voisi olla monissa muissa maissa laitonta.
- Korruptio tapahtuu monilta osin piilossa. Useimmat korruptiiviseen toimintaan osallistuvat henkilöt eivät ole innokkaita ilmoittamaan asiasta

- Korruptiota ei ole pelkästään laiton toiminta, vaan sitä voi olla myös laillinen toiminta. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita sukulaisten suosiminen työhaussa tai yrityksen lahjoitukset säätiöön, jonka toimintaan sen on mahdollista välillisesti vaikuttaa.
- Korruption laajuus ja ominaispiirteet vaihtelevat suuresti maan sisällä. Erot näkyvät alueellisesti, hallinnon tason mukaan (kansallinen, alueellinen, paikallinen) ja yrityksen toimialan mukaan.
- Edut ja riskit korruptiotilanteessa vaikuttavat sekä lahjuksenantajaan että lahjuksenottajaan. Esimerkiksi ylinopeussakkojen antamatta jättäminen on yleistä, mutta lahjan arvo ei ole suuri. Haettaessa öljynporauslupaa viranomaiselta lahjontatilanteet ovat harvinaisia, mutta niin sattuesssa lahjan rahamäärä voi kohota huomattavan suureksi.
- Suhtautuminen lahjusten antamiseen vaihtelee eri maissa.
- Päätöksentekijöiden työaika on rajallinen, joten he joutuvat valikoimaan ketä tapaavat. Onko se korruptiota, jos tapaamisia järjestyy vain oman puolueen kannattajille tai vaikkapa paikallisesti suurimpien työnantajien edustajille?
- Yksityisellä sektorilla esiintyvä korruptio poikkeaa viranomais-toiminnan korruptiosta. Yksityisen sektorin korruptiota ei pidetä yhtä vakavana, eikä sitä kohdella samalla tavalla kuin viranomaistoimintaan kytkeytyvää korruptiota.
- Suurilla yrityksillä on vähiten tarvetta korruptiiviseen käyttäytymiseen. Suurten investointien avulla he luovat työpaikkoja, lisäävät verokertymää ja samalla auttavat näin paikallisia poliitikkoja saavuttamaan tavoitteensa. Tästä syntyy kilpailuetua muihin yrityksiin nähden.
- Luotonantajilla ja -ottajilla on usein yhteinen intressi näyttää, että projekti on toteutettu tarkoituksenmukaisella tavalla, vaikka näin ei olisikaan tapahtunut. Tällaista toimintaa voidaan pitää yhtenä korruption muotona, mutta osapuolet eivät aina miellä sitä korruptioksi.
- Ihmisten tapa vastata korruptiota koskeviin mielipidekyselyihin vaihtelee suuresti. Vastaajat voivat esimerkiksi tahallaan valehdella tai vastata sitä, mitä arvelevat kysyjän haluavan kuulla.
- Korruptiota kuvaavissa kansainvälisissä vertailututkimuksissa on puutteita. Edellä mainittujen vastaamiseen liittyvien seikkojen lisäksi esimerkiksi kysymysten sanavalinnat ja niiden käännökset sekä termien tulkinta voivat vaikuttaa vastauksiin.

Näiden näkökohtien esittäjän mukaan luettelo korruptiotutkimusten esiin nostamista teemoista ei ole suinkaan kattava, mutta tätä raporttia silmälläpitäen se vaikuttaa kiinnostavalta. Havainnot koskevat korruption määrittelyä, kyselytutkimusten käyttöä korruption mittaamisessa, pii-

lo- ja ilmirikollisuuden sisältöä, viranomaistoiminnan ja yritystoiminnan korruption erityispiirteitä, lahjontaa korruptionrikollisuuden ytimenä sekä eräitä korruption erityisteemoja. Korruptiossa keskustelua herättävät aiheet näyttävät monin kohdin samoilta, mitä tässäkin tutkimusraportissa on tarkoitus käsitellä.

2.4 Yhteenveto

Korruptiota ei ole kansallisesti määritelty lainsäädännössä tai lainvalmisteluasiakirjoissa. Yleensä korruptiolla ymmärretään valta-aseman väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi. Korruption laajuus vaihtelee vähäisistä lahjuksista järjestelmälliseen, laajamittaiseen ja pitkäaikaiseen vallan väärinkäyttöön.

Korruption käsitettä voidaan täsmentää ottamalla huomioon teon näkyvyys ja yhteiskunnan sektori. Ensimmäisen jaottelun perusteella korruption näkyvä osa tarkoittaa poliisin tietoon tullutta ja siitä edelleen rikosprosessissa etenevää rikollisuutta. Enin osa korruptiosta ei tule viranomaisten tietoon, vaan se jää organisaatioiden sisäiseksi asiaksi tai ei tule lainkaan näkyviin. Toisen jaottelun perusteella voidaan erottaa toisistaan viranomaistoiminnassa, elinkeinotoiminnassa ja muualla yhteiskunnassa esiintyvä korruptio. Tässä raportissa tarkastellaan korruptiota näillä molemmilla ulottuvuuksilla.

Korruptio on laaja ilmiö, minkä vuoksi aihepiirin tutkimustoiminta on hajanaista. Korruptiota on tutkittu sekä teoreettisesta että empiirisestä näkökulmasta. Empiirisesti on tutkittu piilorikollisuutta ja ilmi tullutta rikollisuutta erilaisilla aineistoilla. Tutkimusta on tehty monilla tieteenaloilla ja se on kohdistunut yhteiskunnan eri sektoreille. Korruptiota on tutkittu varsin vähän siten, että samassa tutkimuksessa olisi yhdistetty teoreettista ja empiirisistä tietoa, ilmitullutta ja piilorikollisuutta koskevaa tietoa ja havaintoja eri rikosnimikkeistä yhteiskunnan eri sektoreilla.

3 JÄÄVUOREN NÄKYMÄTÖN OSA: KORRUPTIO KYSELYTUTKIMUSTEN MUKAAN

Tässä jaksossa tarkastellaan eräitä kyselytutkimuksia, jotka kuvaavat korruption ydinalueita eri näkökulmista. Tarkoituksena on arvioida myös Suomen tilannetta kansainvälisessä vertailussa. Esiteltävänä ovat Transparency Internationalin tutkimukset lahjusten maksamisesta, ottamisesta ja kansalaisten suhtautumisesta korruptioon sekä niin ikään kansalaisten näkökulmaa valottavat Eurobarometri-kyselyt.³⁰ Korruption yleisyydestä ja ominaispiirteistä on koottu tietoa muissakin kansainvälisissä ja kotimaisissa kyselytutkimuksissa. Niistä kuvaillaan lyhyesti muutamia eri näkökulmista tehtyjä tutkimuksia.

3.1 Lahjusten ottaminen viranomaistoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa: Transparency Internationalin CPI-indeksi

Kansainvälisistä lahjusten ottamista kuvaavista kyselytutkimuksista tunnetuin on riippumattoman kansainvälisen lahjontaa vastustavan järjestön Transparency Internationalin julkaisema indeksi korruption havaitsemisesta (Corruption Perceptions Index, CPI)³¹. indeksi kuvaa sitä, miten yleisiksi viranomaisten tai poliitikkojen pyytämät ja vastaanottamat lahjukset nähdään tietyn valtion alueella.

Indeksi luotiin lisäämään julkista keskustelua korruptiosta ja sen laajuudesta sekä tarjoamaan päättäjille mitattua tietoa ilmiöstä. indeksi perustuu liike-elämän asiantuntijoiden, tutkijoiden ja riskianalyttikoiden havaintoihin. Se on koostettu monesta kansainvälisestä taloudellista toimintaympäristöä kuvaavasta kyselystä. Osa vastaajista oleskelee kohdealueella ja osa analysoi sitä ulkopuolelta.³²

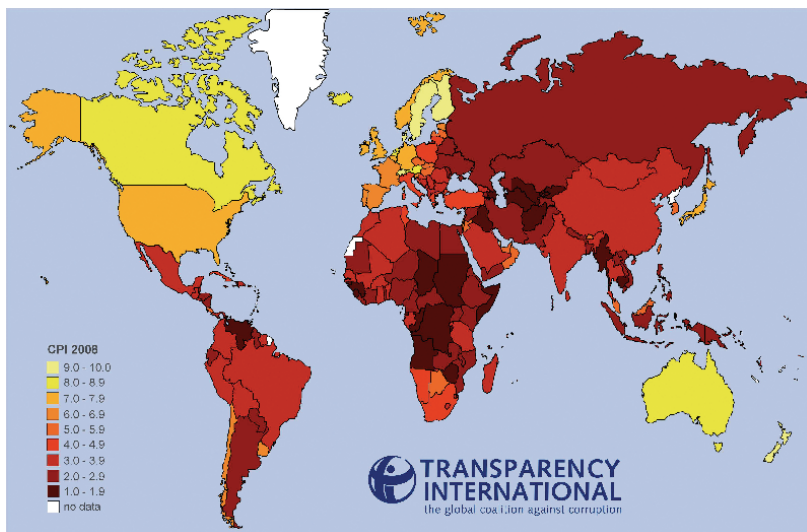
³⁰ Näiden tutkimusten tietojen pohjalta laadittujen kuvioiden 4–10 luvut on esitetty liitteessä 2.

³¹ Tässä luvussa esitettävät tiedot perustuvat Transparency Internationalin (<http://www.transparency.org>) julkaisemaan, korruption havaitsemista kuvaavaan indeksiin (Corruption Perceptions Index, CPI) vuosilta 1995–2008. Kuvioiden luvut on laskettu indeksiin pohjautuvista taulukoista lukuun ottamatta kuviota 3, joka on saatu TI:n verkkosivuilta tässä raportissa esitetyssä muodossaan (TI CPI 1995–2008).

³² Ks. tutkimuksen metodista lähemmin Lambsdorff (2008). Havaintoihin perustuvaa indeksiä on kritisoitu siitä, että korruptiolla on monia piilossa pysyviä ja vaikeasti havaittavia muotoja. Kehitysmaiden kritiikki on kohdistunut havaintoindeksiin sillä perusteella, että korruptio saa kehittyneissä yhteiskunnissa jalostuneempia ja vaikeammin havaittavia muotoja. Tällöin yksinkertaisista arkipäivän tilanteista syntyy suhteessa enemmän havaintoja ja kehitysmaat pärjäävät vertailussa huonosti.

Näitä tietoja korruptiosta on kerätty vuodesta 1995 asti. Tuolloin kyselyssä oli mukana 41 maata, mutta vuonna 2008 vastaava määrä oli jo 181. Suomi on ollut kyselyssä mukana alusta lähtien.

Oheisesta Transparency Internationalin CPI-indeksin kartasta näkyy, millaisia havaintoja viranomaisten ja poliitikkojen lahjusten vastaanottamisesta on tehty eri puolilla maailmaa (kuvio 3). Indeksien teoreettinen asteikko on nolasta kymmeneen. Nolla edustaa täysin systemaattista korruptiota kaikessa toiminnassa ja kymmenen puolestaan kaikin puolin moitteetonta toimintaa.

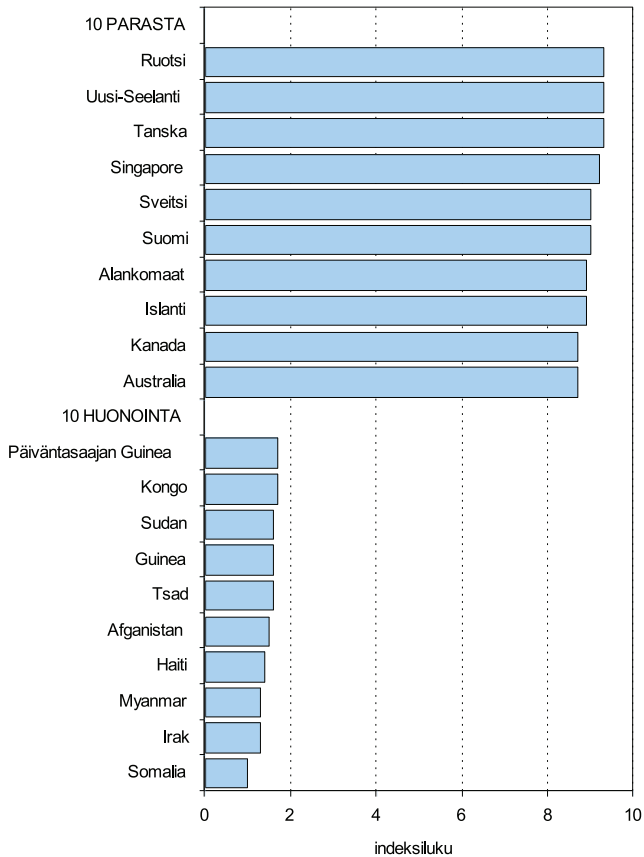


Kuvio 3 Viranomaistoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa havaittua lahjusten vastaanottamista mittaava indeksi (Corruption Perceptions Index, CPI) eri puolilla maailmaa vuonna 2008.

Tämän mittarin perusteella julkisen sektorin ja politiikan korruptiotilanne on valoisin länsimaissa eli Euroopassa, Pohjois-Amerikassa sekä Australiassa ja Uudessa-Seelannissa. Näihin alueisiin verrattuna Afrikassa ja Aasiassa on laajoja alueita, joissa indeksin mittaamat viranomaistoiminta ja poliittinen toiminta vaikuttavat hyvin korruptoituneilta. Myös Etelä-Amerikassa esiintyy melko runsaasti korruptiota.

Yleiskuvaa korruption esiintymisestä voidaan tarkentaa esittämällä tietoja vähiten ja eniten korruptoituneista maista (kuvio 4). Vuonna 2008

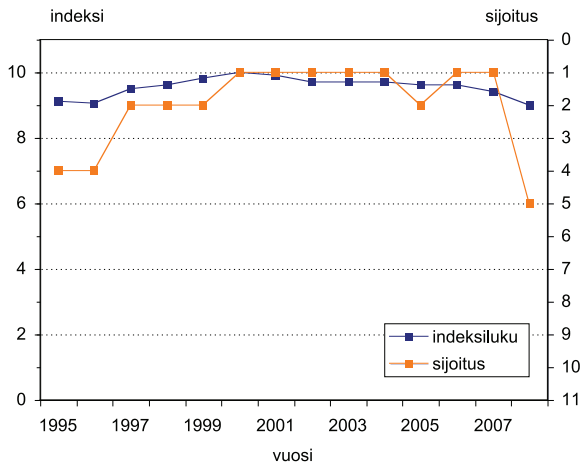
Ruotsissa, Uudessa-Seelannissa ja Tanskassa oli vähiten havaintoja korruptiosta. Suomi sijoittui viidenneksi yhdessä Sveitsin kanssa. Kymmenen parhaan maan joukossa huomiota kiinnittää Singapore ainoana maana länsimaiden ulkopuolelta. Synkimmän korruptiotilanteen maat sijoittuvat pääosin Afrikkaan ja Aasiaan.



Kuvio 4 Viranomaistoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa havaittua lahjusten vastaanottamista mittaavan indeksin (Corruption Perceptions Index, CPI) perusteella kymmenen parasta ja huonointa maata vuonna 2008.

Viranomaistoiminnassa ja poliittisessä toiminnassa havaittua lahjusten vastaanottamista mittaavalla CPI-indeksillä arvioituna Suomi oli vuosina 1995–2007 aina joko ensimmäisellä tai toisella sijalla mittauksen kohte-

na olleiden maiden joukossa (kuvio 5). Vuonna 2008 asiantuntijoiden käsitykset suomalaisten poliitikkojen ja viranomaisten lahjonta-alttiudesta kääntyivät kielteisempään suuntaan. Suomi oli kuitenkin yhä maailman vähiten korruptoituneiden maiden joukossa sijoittuen viidenneksi CPI-indeksin tuloksella 9,0 maksimiarvon ollessa 10. Syynä pudotukseen voivat olla puutteet vaalirahoituksen avoimuudessa ja esiin tulleet rahoituksen epäjohtonmukaisuudet.



Kuvio 5 Viranomaistoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa havaittua lahjusten vastaanottamista mittaavan indeksin (Corruption Perceptions Index, CPI) arvo Suomessa (vasen asteikko) ja Suomen sijoitus kansainvälisessä vertailussa (oikea asteikko) 1995–2008.

Korruption havaintoindeksi tarjoaa vuosittain vertailukelpoista tietoa yhdestä korruptio-ilmion osa-alueesta eli virkamies- tai poliittiselle koneistolle maksetuista lahjuksista, mutta se ei kata muita korruption osa-alueita. Edellä on esitetty vain osa indeksiä varten kerätystä tiedosta. Indeksien heikkoutena voidaan pitää sitä, että se tunnistaa huonosti yhteiskunnallisen päätöksenteon rakenteissa olevaa korruptiota, jossa ei välttämättä makseta palveluksista. Tällaista korruptiota ovat esimerkiksi niin sanotut ”hyvä veli” -järjestelmät, joita tarkastellaan erikseen poliittiseen toimintaan liittyvän korruption yhteydessä.

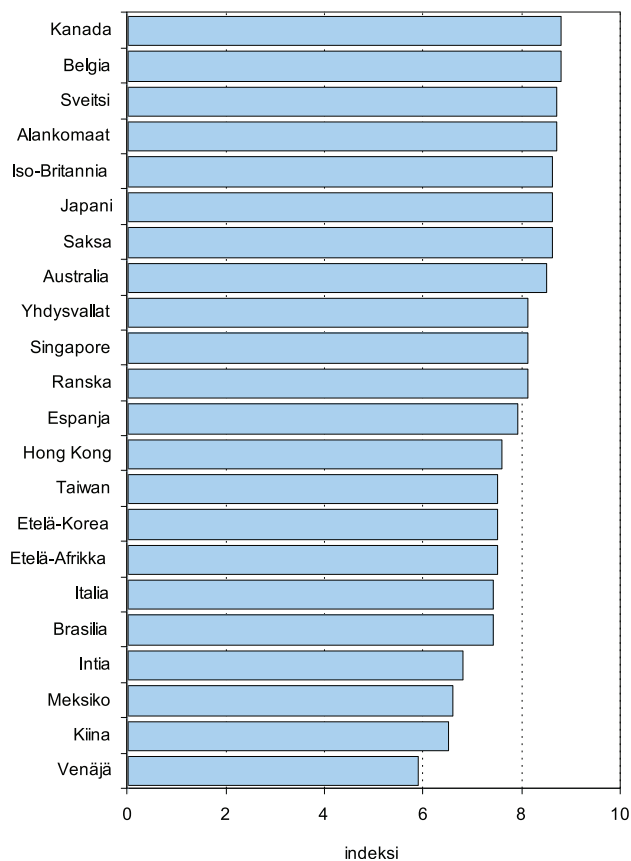
3.2 Lahjusten maksaminen yritystoiminnassa: Transparency Internationalin BPI-indeksi

Transparency International on tehnyt kyselytutkimuksia lahjusten antamisesta (Bribe Payers' Index, BPI).³³ Niihin perustuva indeksi kuvaa korruption ja lahjonnan lähteitä elinkeinoelämän toimijoiden vertaisarvioinnein. Vuoden 2008 indeksiä varten selvitettiin myös eri teollisuusalojen alttiutta lahjoa viranomaisia tai vaikuttaa asiattomasti poliittiseen päätöksentekoon tai lakien valmisteluun (ns. state capture). Lahjusten maksamista koskeva kysely on toteutettu neljästi vuosina 1999–2008.

Vuoden 2008 tutkimusta varten haastateltiin saman vuoden elokuukuussa yli 2700 liike-elämän johtotehtävissä toimivaa henkilöä 26 eri maassa tai alueella. Kyselyn kohteena olleet 22 maan alueelle rekisteröidyt yritykset valittiin maihin tehtyjen investointien, tuonnin ja alueellisen merkityksen perusteella. Ne edustavat kaikkiaan 75 prosenttia maailman tavaroiden ja palvelujen viennistä sekä ulkomaisista investoinneista. Indeksissä ovat toistaiseksi olleet mukana vain ne yritykset, jotka on rekisteröity 30:een viennin arvolla mitattuna suurimpaan maahan. Suomalaisyritysten lahjusten maksamisalttiutta ei tästä syystä ole päästy vertailemaan. Asiaa on kuitenkin perusteltua tarkastella tässä yhteydessä, koska Suomea voitaneen pääpiirteittäin verrata esimerkiksi Pohjoismaiden tai Länsi-Euroopan maiden tuloksiin.

Joulukuussa 2008 julkaistut uusimmat tulokset ovat samansuuntaisia kuin edellä CPI-indeksin tarkastelussa. Indeksiluku on korkein länsimaaisissa yrityksissä, joiden toiminnassa näin ollen maksetaan vähiten lahjuksia (kuvio 6). Belgiasta, Kanadasta, Alankomaista ja Sveitsistä olevien yritysten koettiin epätodennäköisimmin pyrkivän lahjomaan ulkomailla kauppvoja tehdessään. Lahjominen on yleisempi käytäntö Aasiasta, Afrikasta ja Etelä-Amerikasta lähtöisin olevissa yrityksissä. Heikoimmin tässä vertailussa menestyivät Venäjä, Kiina, Meksiko ja Intia. Länsimaista Italia pärjäsi tässä vertailussa heikoimmin. Kaikkien suurten vientimaiden yritykset saattavat joissakin tilanteissa maksaa lahjuksia, koska yhtäkään valtiota indeksissä edustaneet yritykset eivät yltäneet lukemiin 9 tai 10.

³³ Tässä luvussa esitettävät tiedot perustuvat Transparency Internationalin (<http://www.transparency.org>) julkaisemaan, lahjusten maksamista kuvaavaan indeksiin (Bribe Payers' Index, BPI) vuosilta 1999–2008 (TI BPI 1999–2008). Kuvioiden luvut on laskettu indeksiin pohjautuvista taulukoista ja julkaisuista. Julkaisuissa on kuvattu myös tutkimusmetodia.



Kuvio 6 Kansainvälisten suuryritysten alttiutta lahjusten maksamiseen kuvaava indeksi (Bribe Payers' Index, BPI) eri maissa vuonna 2008.³⁴

Tässä lahjusten maksamista koskeneessa kyselyssä kartoitettiin myös yritysten käyttämiä lahjomistapoja. Niitä ovat korkeassa asemassa olevien poliitikkojen tai puolueiden lahjonta, alemman tason virkamiehille maksetut ”suoritteita nopeuttavat” lahjukset ja henkilö- tai perhesuhteiden hyväksikäyttö julkisten hankintasopimusten saamiseksi. Suomen näkökulmasta huomionarvoista on, että vuonna 2008 yli puolet vastaajista piti

³⁴ BPI-indeksin maakohtaiset tulokset on asetettu samalle 0–10 asteikolle kuin CPI-indeksin: 0 edustaa systemaattista korruptiota kaikessa toiminnassa ja 10 täydellistä lahjustenmaksualltiuden puuttumista.

venäläisten yhtiöiden yleisenä lahjontakäytäntönä korkea-arvoisille poliitikoille tai puolueille maksettuja lahjuksia. Lähes yhtä yleisiä olivat venäläisyhtiöiden maksamat ”voitelurahat” ja henkilösuhteiden hyväksikäyttö hankintasopimusten saamiseksi.

Vuoden 2008 tutkimuksessa yrityksiä ryhmiteltiin BPI:n mukaan myös toimialoittain, jotta saataisiin tietoa eri toimialojen keskinäisiä riskiarvioiteja varten. Viranomaisten suoranaisen lahjonnan koettiin olevan todennäköisintä julkisten töiden ja rakentamisen, kiinteistöjen kehittämisen, öljy- ja kaasuyhtiöiden, raskaan teollisuuden ja kaivosteollisuuden alalla. Puhtaimpina viranomaislahjonnasta nähtiin kalastus, pankki- ja rahoitusala, it-ala, kevyt teollisuus ja maatalous. Asiatonta vaikuttamista valtiovallan toimiiin (ns. state capture) pidettiin yleisimpänä julkisissa töissä ja rakentamisessa, öljy- ja kaasualalla, kaivostoiminnassa ja kiinteistökehitysyhtiöissä. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat myös sinänsä lailliset maksut.³⁵ Perinteisesti viranomaislahjontaan taipuvaisina aloina pidetyt kuljetus- ja ravitsemusalat sijoittuivat vertailussa keskitasolle.³⁶

Lainsäädännön ja tutkintatoimien edelleen kehittäminen on maailmanlaajuisesti perusteltua. BPI-indeksiä varten tehtyyn kyselyyn vastanneiden yritysjohtajien mielestä heidän kotivaltioidensa toimet korruption kitkemiseksi olivat tehottomia. Näin arvioi kaksi kolmannesta vastaajista. Myös yritysten olisi aiheellista vakavasti paneutua mahdollisten sisäisten korruptiontorjuntaohjelmien laatimiseen, velvoitteista kouluttamiseen ja valvontaan. Ohjelmien välittömänä hyötynä olisi yrityksen sisäisen tietoisuuden ja väärinkäytöstilanteissa käytettävien menettelyjen etukäteisarviointi. Tilanne tuskin parantuu ilman aktiivisia toimia.

Hälyttävää on, että BPI:ia varten haastatelluista yritysjohtajista neljä viidestä myönsi, etteivät he tunne OECD:n kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvaa ulkomaisen viranomaisen lahjonnan torjumista koskevaa yleissopimusta lainkaan³⁷. Länsi-Euroopassa ja Yhdysvalloissa vastaava osuus kohosi jopa tätä keskimäärää korkeammaksi. Samansuuntainen tulos on saatu Yhdysvalloissa ja Iso-Britanniassa liiketoimintaa harjoittavien yritysjohtajien tietämyksestä. Heistä vain puolet ilmoitti tietävänsä ulkomailla tapahtuvan lahjonnan kiellosta tai sen ulottumisesta omaan yritykseen.³⁸

³⁵ Suomessa esimerkiksi vaalirahoitus voitaisiin ainakin pääosin laskea tähän ryhmään.

³⁶ Vaihtelu eri toimialoilla toimivien yritysten kesken vaikuttaa vähäisemmältä kuin eri maiden kesken. Indeksiluku vaihteli viidellä heikoimmin sijoittuneilla toimialoilla välillä 5,2–6,0 ja viidellä parhaimmin sijoittuneilla aloilla välillä 6,9–7,1.

³⁷ Kansainvälisissä liiketoimissa tapahtuvan ulkomaisiin viranomaisiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva yleissopimus, ns. OECD-yleissopimus (SopS 14/1999). Sopimus on saatettu voimaan 1.1.1999 lailla 815/1998. Lisätietoa aiheesta löytyy sopimusta koskevista hallituksen esityksistä HE 46/1998 ja HE 102/1998.

³⁸ Overseas Bribery and Corruption Survey -kyselyssä kartoitettiin tietoisuutta USA:n Foreign Corrupt Practices Act:sta, joka on olennaisesti saman sisältöinen kuin OECD-sopimus sekä OECD-sopimuksen voimaan saattaneesta Iso-Britannian Anti-Terrorism Crime and Security Act:sta (ks. lähemmin KPMG 2007a).

Yksityisen sektorin omat järjestöt ovat Transparency Internationalin ohella pyrkinneet lisäämään yritysten tietoisuutta korruptioriskeistä ja sen vastustamisen tärkeydestä. Tulokset kuitenkin osoittavat, että työsarkaa riittää vastaisuudessakin.

3.3 Korruptio kansalaisten näkökulmasta

Transparency Internationalin GCB-tutkimuksen tuloksia

Transparency International on koonnut aikaisemmin esiteltyjen CPI- ja BPI-indeksien lisäksi kansalaisten näkökulmaa valottavaa korruptiobarometriä vuodesta 2003 lähtien (Global Corruption Barometer, GCB).³⁹ Siihen on kerätty arvokyselyissä saadut tulokset kansalaisten luottamuksesta tiettyihin instituutioihin ja tietoja siitä, kuinka moni vastanneista on viimeisen vuoden aikana lahjonut saadakseen jonkin palvelun. Barometrin taustalla on korruption laaja määritelmä, joka kattaa niin yksityisen kuin julkisenkin sektorin. Vuoden 2009 tiedot kerättiin 69 maasta yli 73 000 vastaajalta ja Suomesta 1 237 vastaajalta.

Vuoden 2009 barometrin mukaan kaikista vastaajatalouksista 13 prosenttia ilmoitti maksaneensa lahjuksia kyselyä edeltäneen vuoden aikana. EU:n alueella vastaava osuus jäi 5 prosenttiin ja Suomessa kahteen prosenttiin.⁴⁰ Lahjuksia antaneiden kansalaisten osuus pysyi samalla tasolla näillä kaikilla alueilla verrattuna edelliseen mittaukseen vuonna 2007.

Lahjuksen maksajien osuus vaihteli runsaasti eri puolilla maailmaa. Tämän indikaattorin mukaan synkintä aluetta on Afrikka, jossa monissa maissa vastaajista vähintään puolet ja Liberiassa peräti yhdeksän kymmenestä ilmoitti taloutensa maksaneensa lahjuksia vastikkeeksi palvelusta. Länsimaisa vastaava osuus vaihteli tyypillisesti yhdestä kahteen prosenttiin.

Vastaajilta kysyttiin myös arvioita yhteiskunnan eri toimijoiden korruptoituneisuudesta. Tältä osin tiedusteltiin suhtautumista poliittisiin puolueisiin, lainsäädäntövaltaan, elinkeinoelämään, mediaan, viranomaisiin ja oikeuslaitokseen. Asteikko oli nollasta viiteen, mikä vastaa vaihteluväliä olemattomasta yleisesti esiintyvään korruptioon. Suomessa kaikkia edellä mainittuja toimijoita kuvaava keskiarvoluku jäi pienemmäksi (2,5) kuin koko aineistossa (3,6) tai EU:n alueella (3,4).

Korruptiobarometrin mukaan kansalaisten yleismaailmallinen käsitys on, että poliittiset puolueet, hallintovirkamiehet ja lainsäädäntöval-

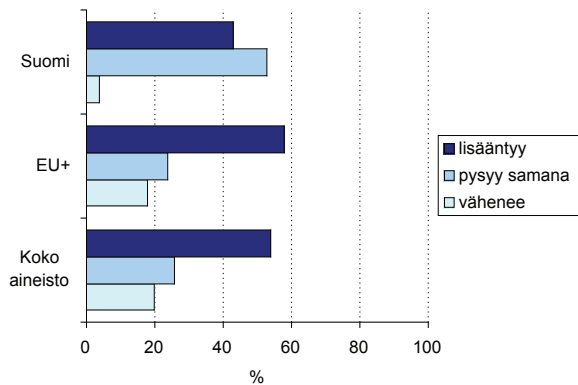
³⁹ Tässä jaksossa esitettävät luvut on laskettu Transparency Internationalin (<http://www.transparency.org>) julkaisemista korruptiobarometreista (Global Corruption Barometer, GCB) vuosilta 2003–2009 (TI GCB 2003–2009).

⁴⁰ Vuoden 2009 GCB-tutkimuksen tiedot on kysytty 20 maasta Länsi- ja Itä-Euroopasta, jolloin koko alueesta on käytetty nimekettä EU+.

ta ovat korruptoituneimpia instituutioita. Suomessa kärjen muodostavat puolestaan poliittiset puolueet ja elinkeinoelämä. EU:n alueella poliittiset puolueet erottuvat eniten ja oikeuslaitos vähiten korruptiolle alttiina toimijana.

Vuotta 2007 kuvaavassa GCB-tutkimuksessa oli tältä osin hieman tarkempaa tietoa. Edellä lueteltujen lisäksi tarkastelun kohteena oli runsaasti muitakin tahoja. Niitä olivat puolustusvoimat, järjestöt, uskonnolliset toimijat, koulutus, terveydenhuolto, poliisi, erilaiset lupaviranomaiset, julkisten välttämättömyyspalvelujen tarjoajat (esim. sähkön ja veden toimitus) ja veroviranomaiset. Tuloksissa kiinnittää huomiota se, että poliisi sijoittui eniten korruptoituneiden joukkoon koko aineistossa mutta ei EU:n alueella tai Suomessa.

Vuoden 2007 GCB-tutkimuksesta on raportoitu myös vastaajien arvioita korruption kehityksestä omassa maassa seuraavien kolmen vuoden aikana. Maailmanlaajuisesti tutkimukseen osallistuneista yli puolet uskoi korruption lisääntyvän seuraavan kolmen vuoden aikana (kuvio 7).



Kuvio 7 Arvio korruption kehityksestä seuraavien kolmen vuoden aikana eri alueilla vuoden 2007 korruptiobarometrin (Global Corruption Barometer, GCB) mukaan. Osuus vastaajista, %.

Myös EU:n alueella korruption lisääntymistä ennakoivien vastaajien osuus kohosi yli puoleen kaikista vastaajista. Suomi poikkesi edellä mainituista siten, että niin korruption lisääntymistä kuin myös sen vähene- mistä ennakoivia oli vähemmän. Niinpä niukka enemmistö suomalaisista arvioikin korruptiotilanteen pysyvän entisellään.

Eurobarometri-kyselyjen tuloksia

Eurobarometri-kyselyissä 2000-luvulla on kysytty EU:n kansalaisten mielipiteitä korruptiosta. Uusin tutkimusraportti on julkaistu vuonna 2008⁴¹. Siinä raporttoitiin yli 26 700 vastaajalta 27 maasta kerättyjä tietoja. Suomessa vastaajia oli 1238. Vastaavia tietoja on koottu myös kahta vuotta aiemmin.

Vuoden 2008 tutkimus sisältää kansalaisten mielipiteitä korruption esiintymisestä kansallisesti hallinnon eri tasoilla ja sektoreilla sekä EU:n instituutioissa. Lisäksi tutkimuksessa on tietoja lahjusten pyytämisestä, korruption vastaisista toimista sekä korruption kytketymisestä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Seuraavaksi esitellään keskeisimpiä havaintoja korruptiosta EU-maissa.

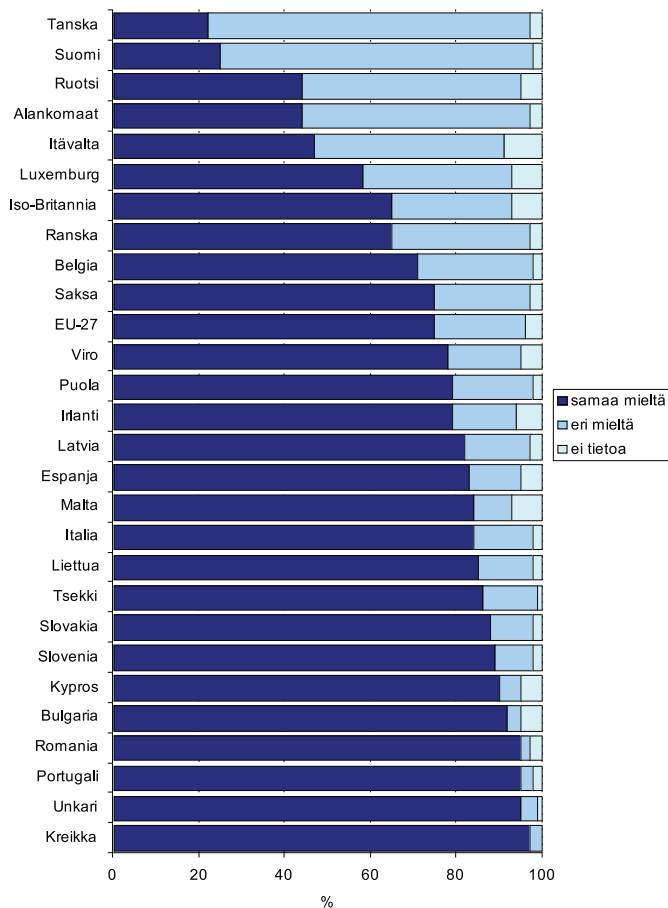
Tutkimuksessa selvitettiin kansalaisten näkemystä siitä, onko korruptio suuri ongelma heidän omassa maassaan. Kuvioista 8 selviää tähän kysymykseen myönteisesti ja kielteisesti vastanneiden sekä ”en osaa sanoa” -vaihtoehdon valinneiden osuus kaikista vastaajista eri maissa.⁴²

Vuonna 2007 koko EU:n alueella 75 prosenttia vastaajista oli yhtä mieltä siitä, että korruptio on kansallisesti suuri ongelma. Edellisessä kyselyssä vuonna 2005 vastaava osuus oli samaa suuruusluokkaa eli noin 73 prosenttia.

Yleiskuva korruptiosta näyttää kansalaisten arvioimana samansuuntaiselta kuin edellä lahjusten ottamista ja antamista kuvanneiden indeksiin perusteella. Toisin sanoen kehittyneimmillä alueilla esiintyy vähiten ja vähemmän kehittyneillä alueilla eniten korruptiota. Euroopassa tämä näkyy selkeänä kahtiajakona Länsi-Euroopan ja Itä-Euroopan kesken. Länsi-Euroopan maista Tanskassa ja Suomessa 20–25 prosenttia kansalaisista piti korruptiota suurena ongelmana. Monissa Länsi-Euroopan maissa vastaava osuus kohosi yli puoleen ja kaikissa Itä-Euroopan maissa vähintään 78 prosenttiin. Kreikka ja Italia sijoittuivat korruptio-tilanteen perusteella pikemminkin itäblokkiin kuin läntiseen Eurooppaan.

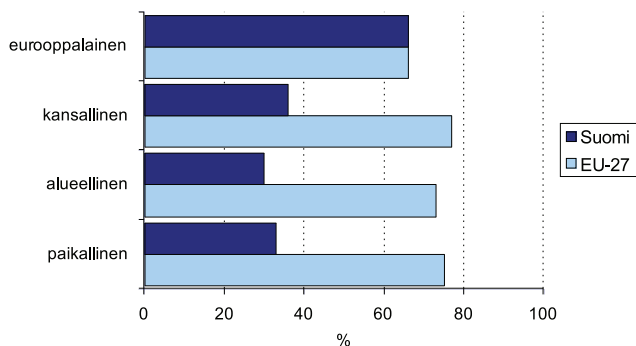
⁴¹ Tässä jaksossa esitettävät luvut on laskettu vuonna 2008 julkaistun Eurobarometri-kyselyn tiedoista: Special Eurobarometer 291 / Wave 68.2 (2008). Tiedot kerättiin pääosin marras-joulukuussa 2007.

⁴² Kysymyksessä käytettiin asteikkoa ”täysin samaa mieltä”, ”jokseenkin samaa mieltä”, ”jokseenkin eri mieltä”, ”täysin ei mieltä” ja ”en osaa sanoa”.



Kuvio 8 Eurobarometri-kyselyn vastaajan mielipide väitteestä ”korruptio on suuri ongelma maassamme” vuonna 2007. Osuus vastaajista, %.

Eurobarometri-kyselyn tulosten perusteella voidaan tarkastella myös kansalaisten käsityksiä korruption esiintymisestä hallinnon eri tasoilla. Asiaa tiedusteltiin kysymällä vastaajan mielipidettä esimerkiksi väitteeseen, jonka mukaan ”paikallisissa instituutioissa esiintyy korruptiota”. Samalla tavalla kysyttiin korruptiosta alueellisella ja kansallisella tasolla sekä EU:n instituutioissa. Kuvio 9 kuvaa vastaajien arvioita korruptiosta hallinnon eri tasoilla Suomessa ja koko EU:ssa.

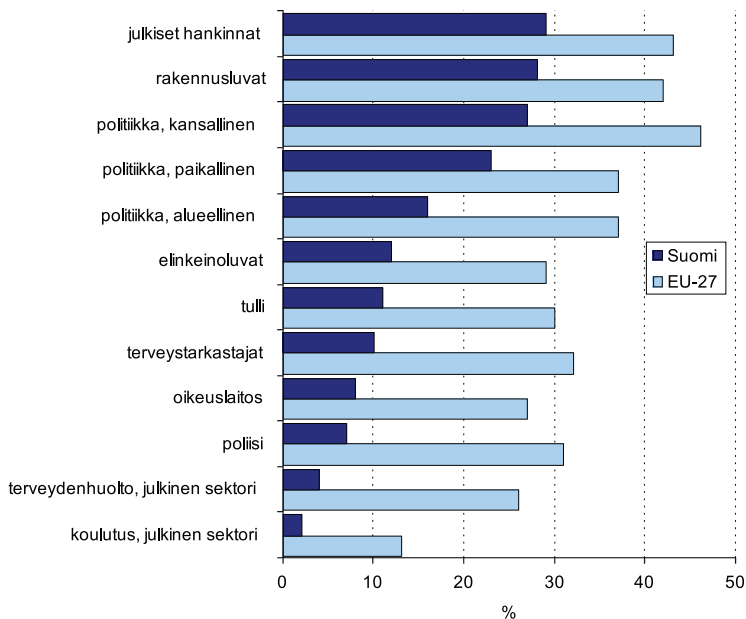


Kuvio 9 Eurobarometri-kyselyn vastaajan mielipide korruptiosta oman maan paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason instituutioissa sekä EU-instituutioissa vuonna 2007. Korruption esiintymiseen uskovien vastaajien osuus, %.

Kansalaisten arvion mukaan paikallinen, alueellinen ja kansallinen korruptio on Suomessa vähäisempää kuin koko EU:n alueella. Sitä vastoin suhtautuminen EU:n instituutioissa esiintyvään korruptioon poikkeaa tästä pääsäännöstä. Suomalaisten ja koko EU:n alueen asukkaiden mielestä EU:n instituutioissa esiintyy saman verran korruptiota. Kotimaan hallinnon korruptiosta suomalaisilla on selvästi myönteisempi kuva kuin EU:n asukkailla keskimäärin.

Eurobarometrissä on kysytty vieläkin tarkemmin vastaajien arviota korruption esiintymisestä eri viranomaisissa ja poliittisessa toiminnassa. Näiden kuviossa 10 esitettävien tietojen perusteella EU:n alueella korruptio näyttää olevan järjestelmällisesti yleisempää kuin Suomessa riippumatta arvioinnin kohteena olevasta toiminnosta.

Suomalaisten mielestä korruptiivinen toiminta on yleisintä julkisissa hankinnoissa, rakennuslupien myöntämisessä ja valtakunnan politiikassa. Poliittinen toiminta ylipäänsä sijoittuu keskimääräistä enemmän korruptoituneiden toimintojen joukkoon. Julkinen koulutusjärjestelmä ja terveydenhuolto sekä poliisi ovat kyselyn mukaan vähiten korruptiota sisältäviä toimintoja.



Kuvio 10 Eurobarometri-kyselyn vastaajan mielipide korruptios-
ta oman maan viranomaisissa vuonna 2007. Korruption
esiintymiseen uskovien vastaajien osuus, %.

3.4 Muita kyselytutkimuksia korruptiosta

Edellä esiteltyt kansainväliset vertailut muodostavat vain pienen osan korruption kohdistuneista empiirisistä tutkimuksista. Tieteellisiä tutkimusaineistoja säilövien tietoaarkistojen kokoelmista löytyy lukuisia kotimaisia ja ulkomaisia tutkimuksia, joihin sisältyy kysymyksiä korruptios-
ta ja sen osa-alueista.⁴³ Aihepiirin tietoa on usein sellaisissa aineistoissa, joita ei ole räätälöity nimenomaan korruption tutkimista varten. Kysymys voi olla esimerkiksi arvoja, sosiaalisia oloja, turvallisuutta tai poliittista toimintaa koskevasta tiedonkeruusta.

Seuraavaksi esitellään lyhyesti muutamia esimerkkejä korruption liittyvistä tutkimuksista, joita varten on kerätty tietoja kansalaisilta, yrityksiltä tai viranomaisilta. Tutkimusten aihealueet vaihtelevat arvokyse-

⁴³ Suomessa Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto säilöo tutkimusaineistoja tulevaa käyttöä varten (<http://www.fsd.uta.fi>).

lyistä yritysturvallisuuteen sekä demokratiasta ja etiikasta kapeampiin osa-alueisiin, kuten elinkeinoelämässä tai viranomaistoiminnassa esiintyvään korruptioon. Mukaan on otettu sekä kansainvälisiä että kotimaisia empiirisiä tutkimuksia. Niiden tiedot täydentävät edellä esitettyjä tuloksia piiloon jäävästä korruptiosta, kuten myös aiemmin tässä raportissa esitettyjä tietoja korruption mittaamisesta ja ominaispiirteistä.

Esimerkkejä kansalaiskyselyistä

World Values Survey (WVS) kartoittaa kansalaisten arvostuksia eri maissa noin viiden vuoden välein. Kysymyksillä selvitetään esimerkiksi luottamusta tiettyihin yhteiskunnallisiin instituutioihin kuten poliisiin, lehdistöön tai poliittisiin puolueisiin.⁴⁴ Vuonna 2005 tehdyn ja 2007 julkaistun tutkimuksen mukaan suomalaisista 92 prosenttia luottaa poliisiin ja 82 prosenttia tuomioistuimiin joko erittäin paljon tai melko paljon.⁴⁵ Luottamus kuvanee välillisesti korruptiotilannetta, koska korkean luottamuksen ja vähäisen korruption voidaan arvioida kulkevan käsi kädessä.

EU-valtioissa vuonna 2005 tehdystä uhritutkimuksesta (EU ICS, The European Crime and Safety Survey) on kysytty tietoja muun muassa lahjusten pyytämisestä. Sen mukaan alle puoli prosenttia suomalaisista oli vuoden 2004 aikana kokenut viranomaisen pyytäneen lahjusta.⁴⁶ Tämä oli paras tulos koko EU:n alueella. Tulos voidaan kuitenkin nähdä hieman ristiriitaisena verrattuna esimerkiksi vuoden 2007 korruptiobarometriin. Näiden kahden tutkimuksen perusteella vaikuttaisi siltä, että lahjuksia on maksettu myös vaikka niitä ei ole pyydetty. Tosin tutkimusten kysymyksenasettelu ei ole yhdenmukainen.

Vaasan yliopistossa julkishallinnon etiikkaa koskevassa tutkimusprojektissa ”Kansalaiset ensin? Eettinen hallinto kansalaisten arvioimana” on kerätty uutta kotimaista tietoa korruptiosta. Projektissa toteutettiin vuonna 2008 kysely 25–65-vuotiaille suomalaisille ja vastauksia tuli yli 2000. Kyselyssä selvitettiin muun muassa kansalaisten luottamusta suomalaisiin julkisiin yhteisöihin ja eräisiin muihin instituutioihin. Siinä selvitettiin myös kansalaisten käsityksiä epäeettisen toiminnan – esimerkiksi lahjonnan, nepotismin tai kansalaisten huonon kohtelun – tavallisuudesta suomalaisessa hallinnollisessa ja poliittisessa järjestelmässä. Kaikista luotettavimpana organisaationa vastaajat pitivät poliisia. Vastaajista 15

⁴⁴ Vastausvaihtoehtoina kyselyssä vuonna 2005 olivat: luottaa erittäin paljon, luottaa melko paljon, ei luota kovinkaan paljon, ei luota lainkaan ja ei osaa sanoa. Luottamusta kuvaavat luvut lasketaan muista kuin ”ei osaa sanoa” vastauksista.

⁴⁵ Ks. Borg (2007) ja World Values Survey:n verkkosivut osoitteessa <http://www.worldvaluessurvey.org>.

⁴⁶ The Burden of Crime in the EU (2007).

prosenttia uskoi lahjusten antamista ja ottamista esiintyvän instituutioissa melko tai erittäin paljon.⁴⁷

Esimerkkejä yritysten rikosturvallisuuskyselyistä

Kansainvälisen tilintarkastusyhtiön PriceWaterhouseCoopersin saksalaisen Martin Luther -yliopiston kanssa teettämässä yritysturvallisuuskyselyssä on koottu tietoja yritysten turvallisuusriskeistä mukaan lukien korruptio.⁴⁸ Vuoden 2007 kysely osoitti, että 46 prosenttia suomalaisista suuryrityksistä oli joutunut kyselyä edeltävänä vuonna väärinkäytöksen kohteeksi liiketoiminnassaan tai niiden toiminnassa oli syyllistytty rikokseen. Yleisin yritysten kohtaama talousrikos (37 %) on suoraan sen omaisuuteen tai varallisuuteen kohdistuva petos tai kavallus ja toiseksi yleisin aineettomiin oikeuksiin (esimerkiksi tekijänoikeudet, yrityssalaisuudet) kohdistuvat loukkaukset. Viisi prosenttia yrityksistä oli kohdannut Suomessa korruptiota tai lahjontaa, kuten esimerkiksi kynnsrahojen vaatimista.

Keskuskauppakamarin ja Helsingin seudun kauppakamarin tilaamassa ”Yritysten rikosturvallisuus -kyselyssä” kerättiin vuonna 2008 tietoja lahjonnasta ja korruptiosta osana yritysten kohtaamia turvallisuusriskejä.⁴⁹ Kyselyyn vastasi maanlaajuisesti yli 1000 kauppakamarien jäsenyritystä. Tulosten mukaan Suomessa viimeisen kolmen vuoden aikana yrityksissä on havaittu ainakin 30 rikoslain 30 luvun mukaista elinkeinotoiminnan lahjusrikosta. Poliisille on elinkeinotoiminnan lahjusrikoksia ilmoitettu kymmenkunta.⁵⁰ Kyselyyn vastanneista yrityksistä yksi sadasta oli kohdannut lahjontaa Suomessa viranomaisasioinnissa.⁵¹ Vastaavia tietoja on kerätty myös vuonna 2005.

Yli 250 henkeä työllistävien suuryritysten avainhenkilöihin tai heidän läheisiinsä kohdistunut uhkailu on lisääntynyt: viimeisen kolmen vuoden aikana neljäsosassa suuryrityksistä oli havaittu uhkailua. Vuoden 2008 kyselyn mukaan osuus on lähes kaksinkertaistunut edellisestä mittauskerrasta vuodesta 2005. Pienissä ja keskiuurissa yrityksissä tilanne on

⁴⁷ Salminen & Ikola-Norrbacka (2009, s. 102).

⁴⁸ Tutkimukseen haastateltiin 80 henkilöä Suomen suurimmista yrityksistä eri toimialoilta (PWC 2007).

⁴⁹ Yritysten rikosturvallisuus 2008 (2008).

⁵⁰ Yritykset eivät useinkaan ole halukkaita saattamaan omassa toiminnassaan tai yhteistyökumppaneidensa toiminnassa havaitsemiaan korruptiivisia tekoja viranomaisselvittelyyn. Tätä kynnystä on pystytty madaltamaan jatkuvalla rikostorjuntayhteistyöllä. Riski maineen menetyksestä on kuitenkin konkreettinen, kun on kyse yksittäisten työntekijöiden onnistuneesta työnantajansa huijaamisesta tai hyväksikäytöstä.

⁵¹ Lyhytaikaisen elinkeinotoiminnan lahjus- tai kiristysvaateet ovat voineet todennäköisesti jäädä kyselytulosten ulkopuolelle. Piilorikollisuutta voi siis pitää elinkeinotoiminnan lahjusrikollisuudessa merkittävänä.

huomattavasti parempi. Korruption torjuntaa ajatellen avainhenkilöiden turvallisuuden varmistaminen on tärkeää.

Yrityksen tieto-omaisuuden luvatta kopioiminen ja hyödyntäminen ovat varsin tuttua kyselyn vastaajaryyksille. Poislähtevä työntekijä oli kopioinut luvatta tietoja noin joka kymmenennessä yrityksessä ja asiasta epätietoisia yrityksiä oli jopa viidennes. Lisäksi kriittisistä yritysasioista kerrotaan ulkopuolisille tai luottamuksellisia asiakirjoja luovutetaan ulkopuolisille. Näitä tekoja voi tosin olla vaikea havaita ja osa niistä on saattanut jäädä tutkimuksessa piiloon.

Esimerkkejä poliisin korruption mittaamisesta

Keväällä 2008 julkaistun Poliisibarometrin mukaan kansalaiset luottavat vakaasti poliisiin. Suomalaisista 94 prosenttia pitää poliisia luotettavana. Tutkimusta varten haastateltiin lähes tuhatta henkilöä 95 paikkakunnalla vuoden 2007 loka-marraskuussa. Kokonaan uutena seikkana poliisibarometrissä selvitettiin kansalaisten mielipiteitä poliisin toiminnan eettisyydestä ja korruptoituneisuudesta. Vastaajista 38 prosenttia piti melko tai erittäin todennäköisenä kansalaisten, yritysten tai muiden tahojen yrityksiä korruptoida tai häiritä poliisin toimintaa epäeettisellä tavalla, kuten vaikuttamalla rikostutkintaan. Kysymys on nimenomaan epäeettisestä vaikuttamisesta, eikä esimerkiksi tutkinnan kiirehtimisen tiedustelemisesta. Lisäksi tutkimuksessa kysyttiin käsityksiä poliisiorganisaation sisällä mahdollisesti esiintyvistä korruptiosta tai epäeettisestä toiminnasta. Vastaajista noin neljännes uskoi, että esimerkiksi sisäisiä varkauksia, valtion omaisuuden väärinkäyttöä tai työtovereiden seksuaalista häirintää tapahtuu.

Turun yliopiston ja Poliisiammattikorkeakoulun yhteisenä selvityksenä on tutkittu poliisien halukkuutta ilmoittaa omista ja työkavereidensa virkavelvollisuuksien rikkomisesta tai epäeettisestä käytöksestä.⁵² Kysyessä oli metodologinen kokeilu, jossa sovellettiin muun muassa nuorison rikollisuuden mittaamisessa käytettyä itseilmoittamista. Vastaajat, jotka kokivat hallinnon tutkinta- ja sanktiointikeinot liian löysiksi raportoivat havainneensa enemmän epäeettistä käytöstä kuin ne, joiden mielestä hallintojärjestelmä oli tiukka. Vastaajaa itseään koskevista vastauksista voidaan myös alustavasti arvioida väärinkäytösten yleisyyttä. Heistä 18 prosenttia ilmoitti jättäneensä sakon kirjoittamatta vaikka olisi pitänyt, 14 prosenttia ilmoitti hyväksyneensä etuuden jota ei yleensä pidetä lahjuksena ja 5 prosenttia ilmoitti tietävänsä kollegan vastaanottaneen lahjuksen. Metodikkokeilun ongelmana oli, että kollegan toiminnasta tehdyt havainnot voivat esimerkiksi koskea samaa tilannetta ja kollegaa.

⁵² Kääriäinen & Lintonen & Laitinen & Pollock (2008).

3.5 Yhteenveto

Lahjusten ottamista viranomaistoiminnassa tai politiikassa kuvaavan Transparency Internationalin CPI-indeksin mukaan Suomi on sijoittunut puhtaimpien maiden joukkoon vuodesta 1995 lähtien. Vuoden 2008 mittauksessa arviot Suomen tilanteesta kuitenkin heikkenivät. Lahjusten maksamista yritystoiminnassa koskevassa Transparency Internationalin vertailussa (BPI) Suomi ei ole ollut mukana.

Kansalaisten näkemyksiä korruptiosta selvittäneen Transparency Internationalin GCB- tutkimuksen mukaan vuonna 2009 vain kaksi prosenttia suomalaisista ilmoitti maksaneensa lahjuksia edeltävänä vuonna. Muissa länsimaissa osuus oli samaa suuruusluokkaa. Eniten korruptiolle alttiita toimintoja koko maailmassa ovat poliittiset puolueet, lainsäädäntövalta ja viranomaistoiminta sekä EU:n alueella ja Suomessa poliittiset puolueet ja elinkeinoelämä.

Eurobarometri-tutkimuksissa 2000-luvulla on kysytty kansalaisten mielipiteitä korruptiosta. Suomi sijoittui parhaimpien maiden joukkoon vuonna 2007 kysyttäessä arviota oman maan korruptiotilanteesta. Suomalaisen mielestä EU:n instituutioissa esiintyy selvästi enemmän korruptiota kuin omassa maassa. Oman maan toiminnoista julkiset hankinnat, rakennusluvut ja poliittinen toiminta ovat eniten korruptiolle alttiita. Poliisi kuuluu vähiten korruptoituneiden toimijoiden joukkoon.

Suomen korruptiotilanteesta kertyy jatkuvasti uutta tietoa ja tutkimusta eri aloilta ja eri näkökulmista. Esimerkkeinä voidaan mainita julkishallinnon etiikkaa, yritysturvallisuutta ja luottamusta poliisiin kuvaavat kyselytutkimukset. Lisäksi näkemyksiä korruptiosta on kysytty lukuisissa muissakin empiirisissä tutkimuksissa, joita tässä yhteydessä ei ole erikseen esitelty.

Kaiken kaikkiaan kansainvälisten kyselyjen tiedot korruption laajuudesta ja sisällöstä osoittavat, että Suomessa korruptio on indikaattorista riippumatta vähäistä. Siksi ilmiön tutkiminen voi olla haasteellisempaa kuin runsaan ja näkyvän korruption maissa.

4 KORRUPTIOTA KOSKEVA SÄÄNTELY

4.1 Kansainvälinen toiminta ja sopimusvelvoitteet

Korruptio ja sen torjunta nousivat kansainvälisen mielenkiinnon kohteeksi varsin vähän aikaa sitten. Vasta 1990-luvun lopulla OECD:n ja Euroopan neuvoston piirissä valmisteltiin ja allekirjoitettiin lahjonnan torjunnan yleissopimukset sekä käynnistettiin näiden täytäntöönpanon valvontatoimia. Suomi on ollut aktiivisesti mukana kansainvälisten järjestöjen korruption vastaisessa toiminnassa ja liittynyt kaikkiin alan merkittäviin yleissopimuksiin.

Sopimusvelvoitteiden myötä Suomi on jatkuvasti tarkistanut erityisesti lahjontaa koskevaa lainsäädäntöään sekä ottanut korruptionriskin huomioon myös esimerkiksi hankintalainsäädännön valmistelussa.⁵³ Viranomaisyhteistyötä, tehokasta tiedonvaihtoa ja käytännön toimintatapoja kehitetään kansainvälisten järjestöjen suositusten mukaisesti. Taulukossa 1 esitellään kansainvälisten sopimusvelvoitteiden vaikutusta lahjusrikoslainsäädännön kehitykseen 1990-luvun puolivälistä tähän päivään.

Lähinnä kansainvälisten sopimusvelvoitteiden ansiosta lahjusrikossääntösten soveltamisala on laajentunut useita kertoja vuoden 1999 jälkeen. OECD:n kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnan yleissopimus allekirjoitettiin vuonna 1997. Suomi oli ensimmäisten valtioiden joukossa ratifioimassa sopimusta vuonna 1998. Yleissopimus sisältää määräyksiä muun muassa lahjonnasta säädetävistä seuraamuksista, kansallisen lainkäyttövallan ulottuvuudesta, rahanpesusääntösten soveltumisesta lahjontarikoksiin, oikeusavun antamisesta sekä sopimuksen soveltamisen seurannasta. Yleissopimuksen voimaansaattaminen johti ulkomaisen ja EU-virkamiehen sekä EU-kansanedustajan lahjonnan sekä EU-virkamiehen lahjuksen ottamisen säätämiseen rangaistavaksi. Yleissopimuksen edellyttämät lainsäädäntömuutokset tulivat voimaan 1.1.1999.

Sopimuksen on ratifioinut lähes 40 valtiota, Euroopan maiden lisäksi muun muassa USA, Japani ja Etelä-Afrikka. Sopimusmääräysten soveltamista valvoo OECD:n lahjonnan vastainen työryhmä, joka kokoontuu useita kertoja vuodessa tarkastelemaan sekä yleissopimuksen kattaman lainsäädännön soveltamista sopimusvaltioissa että ilmenneiden tapaus-ten tehokasta käsittelyä oikeusjärjestelmässä. Oikeusministeriö edustaa Suomea työryhmässä. Sopimuksen soveltamisen seuraamiseen kuuluvat myös pakolliset maatarkastukset, joita tehdessään tarkastusryhmä vieraillee kohdevaltiossa.

⁵³ HE 50/2006 laiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista s. 15.

Taulukko 1 Lahjusrikoslainsäädännön kehitys ja siihen vaikuttaneet kansainväliset sopimukset vuodesta 1995 alkaen.⁵⁴

Vuosi	Säätely / peruste	Keskeiset muutokset
1995	L 743/1995	Oikeushenkilön rangaistusvastuu lahjuksen antamiseen, törkeään lahjuksen antamiseen ja lahjomiseen elinkeinotoiminnassa
1998	a. L 1220/1997 b. EU:n yhteinen toiminta lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla	a. Lahjuksenantaja mahdollista asettaa liiketoimintakieltoon RL 16 ja 30 luvun teoista
1999	L 815/1998 / OECD-yleissopimus	Ulkomaisen ja EU-virkamiehen sekä EU-kansanedustajan lahjonnasta ja EU-virkamiehen lahjuksen vastaanottamisesta rangaistavaa
2002	a. L 604/2002 / EN:n lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus b. L 835/2002 / Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirja	Kansanedustajan lahjomisesta ja lahjuksen ottamisesta rangaistavaa, oikeushenkilön rangaistusvastuu kansanedustajan lahjomiseen Kaksoisrangaistavuusedellytyksen poisto RL 16:13, 14, 14a § ja RL 40:1–4 § RL 16 ja 40 luvun säännökset koskemaan julkista luottamustehtävää hoitavaa ym.
2004	L 64/2004 / EN:n lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen sopimus	
2005	a. L 465/2005 / EU:n puitepäättös lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla b. L 864/2005 / EU:n virkamiesten lahjonnan torjunnan yleissopimus	a. Oikeushenkilön rangaistusvastuu lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa
2006	L 467/2006 / YK:n korruptioon vastainen yleissopimus	Lahjominen ja lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa virallisen syytteen alle

⁵⁴ Kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva yleissopimus, ns. OECD-yleissopimus (SopS 14/1999), Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus (SopS 107/2002; ETS 173), Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen sopimus (SopS 64/2004; ETS 174), Euroopan unionin yhteinen toiminta lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla (98/742/YOS), Euroopan unionin puitepäättös (2003/568/YOS) lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla (EYVL L 192, 31.7.2003), Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirja (SopS 86–87/2002; EYVL C 313, 23.10.1996), Yleissopimus sellaisen lahjonnan torjunnasta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä (SopS 97–98/2005; EYVL C 195, 25.6.1997), YK:n korruption vastainen yleissopimus (SopS 58/2006).

Suomea koskeva tarkastusraportti hyväksyttiin toukokuussa 2000. Siinä ja sen seurantaraportissa vuodelta 2002 Suomelle annettiin suositukset muun muassa ohjeistuksen avulla täsmentää veroviranomaisille velvollisuus ilmoittaa tutkintaviranomaisille havaitsemistaan mahdollisista ulkomaisen virkamiehen lahjonnan tapauksista ja lahjontaan liittyvistä veropetoksista. Raporttien käsittelyn yhteydessä Suomelle annettiin suositukset säätää myös rahanvaihtotoimistoille ja kiinteistönvälittäjille velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan epäilyttävistä siirroista rahanpesun selvittelykeskukseen.⁵⁵ Valtaosa suosituksista on toteutettu, mutta veroviranomaisia koskeva suositus on täyttämättä. Työryhmässä suunnitellaan uutta maatarkastuskierrosta.

Euroopan neuvoston (EN) piirissä on laadittu sekä rikos- että siviilioikeudellinen lahjonnan vastainen yleissopimus ja useita korruption torjuntaan muuten liittyviä suosituksia (esim. puoluerahoitus). Ennen yleissopimuksia Euroopan neuvoston ministerineuvosto oli antanut vuonna 1997 suositusluonteisen päätöslauselman korruption vastaisen taistelun 20 johtavasta periaatteesta.⁵⁶ Suomi allekirjoitti EN:n rikos oikeudellisen yleissopimuksen vuonna 1999 ja sen voimaan saattamiseksi tehdyt lainmuutokset tulivat voimaan 1.10.2002. Yleissopimus tuli osaltamme voimaan 1.2.2003. Valtaosa Euroopan maista on allekirjoittanut rikos oikeudellisen ja siviilioikeudellisen yleissopimuksen.

Rikos oikeudellinen sopimus sisältää lahjonnan ja muun siihen liittyvän toiminnan kriminalisointivelvoitteita sekä määräyksiä oikeusavusta, sopimusvaltioiden yhteistyöstä ja yleissopimuksen täytäntöönpanon valvonnasta. Saatettaessa sopimusta voimaan Suomessa säädettiin rangaistavaksi kansanedustajan lahjominen ja lahjuksen ottaminen sekä ulotettiin oikeushenkilön rangaistusvastuu kansanedustajan lahjomiseen. Samoin ulotettiin rikoslain 16 ja 40 lukujen lahjussäännökset koskemaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaa, julkista valtaa käyttävää sekä julkisyhteisön työntekijänä toimivaa henkilöä. Rikoslain soveltamisen edellytyksenä ollut kaksoisrangaistavuus poistettiin 16 ja 40 lukujen mukaisista lahjusrikoksista.

EN:n sopimusjärjestelmän vahvuutena on sopimusten ja suositusten implementointia ja noudattamista valvova aktiivinen toimielin GRECO, jonka valvontavaltaan valtio sitoutuu yleissopimukset hyväksyessään. GRECO:n yleiskokous järjestetään 3–5 kertaa vuodessa kaikkien sopimusvaltioiden voimin. Suomea siinä edustavat sisäasiainministeriö ja oikeusministeriö.

GRECO on tehnyt Suomessa kolme maatarkastusta. Maatarkastusten ensimmäisellä ja toisella kierroksella elin valvoi ministerineuvoston päätöslauselman periaatteita, jotka koskevat korruptiorikoksia käsittelevien

⁵⁵ OECD (2002, s.10).

⁵⁶ COE Resolution (97) 24.

viranomaisten riippumattomuutta ja erikoistumista sekä oikeusjärjestelmän rikosoikeudellisten koskemattomuuksien rajoittamista.⁵⁷ Suomi sai ensimmäisen kierroksen arviointiraportissa vuonna 2001 muun muassa suosituksen perustaa korruptionvastaisessa toiminnassa olennaisten viranomaisten yhteistyörakenne sekä tehostaa lainvalvontaviranomaisten omaa ennakoivaa toimintaa. Suositusten johdosta perustettiin viranomaisia ja järjestösektoria yhteen kokoava korruption vastainen verkosto, jonka vetovastuu on oikeusministeriössä.

Toisella kierroksella tarkastuksen kohteena olivat rikoshyödyn poistamista, julkishallintoa ja oikeushenkilöitä koskevat päätöslauselman johtavat periaatteet ja sopimusartiklat.⁵⁸ Suomelle suositeltiin tarkastuksen perusteella ohjeistuksen laatimista muun muassa valtion virkamiesten havaitsemien korruptioepäilyjen raportoimiseksi sekä virkamiesten yksityiselle sektorille siirtymistä varten.

GRECO-maatarkastusten käynnissä oleva kolmas kierros keskittyy tarkastelemaan lahjonnan kriminalisointeja yleissopimuksen valossa sekä puoluerahoitusta siitä annettuun suositukseen nähden. Suomelle annettiin maatarkastuksen vuoksi seitsemän kriminalisointeja ja kymmenen puoluerahoitusta koskevaa suositusta.⁵⁹ Velvoittavaan muotoon kirjatut suositukset lahjonnasta koskevat kansanedustajan lahjomiseen kohdistuvan säännöksen sanamuodon tarkistamista, elinkeinotoiminnan tekojen rangaistusten korottamista, oikeudettoman ja oikeutetun edun käsitteen selventämistä sekä yleissopimuksen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista. Puoluerahoituksen kehittämiseksi GRECO suositti muun muassa vaalirahoituksen valvonnan eriyttämistä oikeusministeriöstä ja keskusvaalilautakunnista, todellisen valvonnan toteuttamista sekä rahoitusta koskevien säännösten sanktioimista.

Yhdistyneiden kansakuntien korruption vastainen yleissopimus on saatettu Suomessa voimaan 1.7.2006. Kyseessä on ensimmäinen korruption vastainen yleissopimus. Sopimus sisältää edellä mainittujen kriminalisointivelvoitteiden lisäksi määräyksiä rikosten ennaltaehkäisystä, sopimusvaltioiden yhteistyöstä sekä muun muassa rikoksella viedyn omaisuuden palauttamisesta. Yleissopimusta Suomessa voimaan saatettaessa säädettiin lahjomisen ja lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa virallisen syytteen alaisiksi.

Sopimuksen on ratifioinut noin 140 valtiota. Sopimuksen heikkous on, ettei se sisällä pakottavaa arviointijärjestelyä sen valvomiseksi, vaikka sopimusmääräykset on kansallisesti pantu täytäntöön. Sopimusvaltioiden konferenssi kokoontuu joka toinen vuosi edistämään sopimuksen tavoitteiden saavuttamista ja sopimusvaltioiden yhteistyötä. Lisäksi val-

⁵⁷ Ks. COE Resolution (97) 24, johtavat periaatteet 3, 6 ja 7.

⁵⁸ Ks. COE Resolution (97) 24, johtavat periaatteet 4, 5, 8, 9, 10, 19 sekä Euroopan neuvoston lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen artiklat 14, 18, 19 ja 23.

⁵⁹ COE (2007a, s. 22) ja COE (2007b, s. 19–20).

tiot ovat voineet osallistua vapaaehtoiseen arviointiin, mutta siihen ei sisälly velvoitetta suostua kohdemaassa tehtäviin maatarkastuksiin. Suomi ilmoittautui ensimmäisten vapaaehtoisten arvioitavien joukkoon vuonna 2007.

Euroopan yhteisöjen ja nykyisin Euroopan unionin piirissä korrup tiota koskevia instrumentteja työstettiin alun perin yhteisöjen varojen väärinkäytön ja EU-virkamiesten lahjonnan torjunnan näkökulmista. Sittemmin painotuksiin on tullut myös elinkeinopoliittista sävyä: puitepäätös lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla turvaa vapaata kilpailua yhteisön alueella. Vuonna 1999 suositusluonteisina annetut EU-virkamiesten lahjonnan rangaistavuutta koskevat normit on säädetty 2000-luvulla velvoittavampaan muotoon yleissopimukseksi EU-virkamiesten tai EU-maiden virkamiesten lahjonnan torjumisesta. Yleissopimus astui voimaan 28.9.2005 mutta ei aiheuttanut rikoslainsäädäntöömme muutoksia. Sen sijaan puitepäätös lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla edellytti oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamista lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa.

Myös Maailmanpankki toimii aktiivisesti korruption torjunnan ja hyvän hallinnon periaatteiden edistämiseksi tukiessaan kehittyviä valtioita. Se on tehnyt myös runsaasti selvityksiä ja tutkimuksia korruption levinneisyyden vaikutuksesta valtioiden taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen.⁶⁰

4.2 Korruptio ja Suomen rikoslainsäädäntö

Seuraavaksi esitellään Suomen rikoslain rangaistussäännösten kattamaa korruption alaa. Tarkoituksena on rikosoikeudellisesti hahmotella rangaistussäännösten niin sanottuja suojeluobjekteja sekä lain yksilöimiä tekijäryhmiä.⁶¹

Tarkastelu kohdistuu viranomaistoiminnan, yritystoiminnan ja poliittisen järjestelmän asianmukaista toimintaa varmistavaan lainsäädäntöön⁶². Osa korruptiivista hyödyntävoittelu sisältävistä rikoksista jää näiden rikostyyppien ulkopuolelle. Tätä asiaa pohditaan muun sääntelyn yhteydessä luvun lopuksi.

⁶⁰ Anti-Corruption Topic, <http://www.worldbank.org/anticorruption>.

⁶¹ Suojeluobjektilla tarkoitetaan tärkeänä pidettyä, yleensä perustuslaista johdettavissa olevaa oikeushyvää, jota säännöksellä pyritään suojaamaan.

⁶² Tässä luvussa esiteltävien säännösten tarkat sanamuodot löytyvät liitteestä 1.

Viranomaistoimintaan ja poliittiseen toimintaan liittyvät lahjusrikokset

Lahjonta ja lahjusten vastaanottaminen ovat kiistattomasti korruption ydinaluetta. Rikoslain lahjusrikossäännökset ovat olennainen osa virkatoiminnan oikeellisuutta turvaavaa säännöstöä. Niillä pyritään edistämään virkatoiminnan lainmukaisuutta, tasapuolisuutta ja riippumattomuutta epäasiallisista vaikuttimista.⁶³

Rikoslain 16 luku (24.7.1998/563) sisältää säännökset rikoksista viranomaisia vastaan. Niistä korruption liittyvät erityisesti säännökset lahjuksen antamisesta, törkeästä lahjuksen antamisesta ja lahjuksen antamisesta kansanedustajalle. Näiden niin sanottujen aktiivisen lahjomisen tekojen tekijänä voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Kaikkia säännöksiä on muokattu aiemmin taulukossa 1 esitellyn aikajanan kattamalla ajanjaksolla.

Viranomaistoimintaan tai poliittiseen toimintaan liittyvän lahjonnan sääntelyä on myös rikoslain 40 ja 14 luvuissa. Rikoslain 40 (8.9.1989/792) lukuun virkarikoksista (12.7.2002/604) sisältyvät lahjuksen ottamista, törkeää lahjuksen ottamista, lahjusrikkomusta ja lahjuksen ottamista kansanedustajana koskevat säännökset. Poliittisten oikeuksien rikkomisia koskevassa 14 luvussa (21.4.1995/578) on säännös vaalilahjonnasta. Virkarikokset ovat niin sanottuja erikoisrikoksia, joiden tekijänä voivat olla vain tietyn henkilöryhmän edustajat⁶⁴.

Rikoslaisissa ”lahjusta” kuvataan termeillä lahja tai muu etu sekä oikeudeton etu. Lahjuksella ei välttämättä tarvitse olla taloudellista arvoa, vaan olennaista on saajan aseman edes hetkellinen paraneminen ja antamisen tai ottamisen vaikutus toimintaan kohdistuvaan luottamukseen.⁶⁵

Lahjuksen antamisen rangaistavaksi säätämällä halutaan suojella päätöksentekoa epäasialliselta vaikuttamiselta ja pitää päätöksenteon perusteet asiallisina.⁶⁶ Teon kohteena voivat olla rikoslain 16 luvun 20 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan virkamiesten lisäksi lain 40 luvun määritelmäsäännöksessä (11 §) tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, julkisyhteisön työntekijä, ulkomainen virkamies, julkista valtaa käyttävä henkilö ja sotilas.

⁶³ HE 6/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

⁶⁴ Niitä koskee myös erityisseuraamuksen eli viraltapanon uhka.

⁶⁵ Viljanen (2006, s.746). Ruotsissa tehdyssä selvityksessä Korruptionens struktur i Sverige (2007, s. 5 ja 32–33) ruotsalaisen korruption tyyppilliseksi piirteeksi määriteltiin, että lahjusten antamisella oli useimmiten ns. tunnesyitä eli niillä pyrittiin osapuolten mukaan ”lujittamaan yhteistyösuhteita”. Tuonempänä tässä raportissa luvussa 7 esitetään tyyppitapauksia ruotsalaisesta korruptiosta.

⁶⁶ Ks. esim. HE 6/1997 vp. yksityiskohtaiset perustelut.

Rangaistussäännösten rangaistusasteikoilla ja kattavuudella pyritään viestittämään teon moitittavuutta. Lahjuksen antamisessa ja ottamisessa on niin sanotun perusmuotoisen teon lisäksi säädetty törkeät tekemuodot. Rangaistusasteikko vaihtelee perusmuotoisessa teossa sakosta kahden vuoden vankeuteen ja törkeässä tekemuodossa neljästä kuukaudesta neljän vuoden vankeuteen. Lisäksi virkamiehiä koskee lievänä tekemuotona 40 luvun 3 §:n lahjusrikkomus, josta voidaan tuomita sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Lainvalmistelutöissä lahjusrikoksista vakavimmiksi on mainittu ne, joilla välittömästi vaarannetaan virkatoiminnan laillisuutta.⁶⁷ Lähtökohdaksi on otettu etujen lupaamisen ja tarjoamisen rangaistavuus, kun niillä vaikutetaan, pyritään vaikuttamaan tai ne ovat omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa. Konkreettista etujen luovuttamista ei siis vaadita.

Lahjomasäännöksillä pyritään suojaamaan myös julkisyhteisön varainkäyttöä ja pitämään yllä kansalaisten luottamusta virkatoimien lainmukaisuuteen ja tasapuolisuuteen. Tätä ilmentää muun muassa se, että lahjusrikkomus täyttyy pyytämällä tai vastaanottamalla etu siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Kansanedustajat eivät ole virkamiehiä, ja heitä koskevat erilliset säännökset lahjuksen antamisesta ja ottamisesta. Lahjuksen antamisesta säädetään rikoslain 16 luvussa ja lahjuksen ottamista koskeva säännös on virkarikoksista säädettyssä 40 luvussa. Säännöksillä suojataan eduskunnan poliittista päätöksentekoa ja edistetään sitä kohtaan tunnettavaa luottamusta sekä kansanedustajan toimen asianmukaista hoitamista. Antamisteon kohteena ja ottamisteon tekijänä voivat olla paitsi kotimaiset kansanedustajat, myös 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen tarkoittama ulkomaisen parlamentin jäsen. Lahjuksen antaja voi olla joko luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

Vaalilahjontaa koskeva rangaistussäännös pyrkii osoittamaan yleisiin vaaleihin liittyvän epäasiallisen vaikuttamisen paheksuttavuutta ja turvaamaan vaalien arvokkuutta.⁶⁸ Sen tekijänä voivat olla niin ääniä ostamaan kuin niitä myymäänkin tarjoutuvat henkilöt.

Muihin virkarikoksiin sisältyvä korruptio

Rikoslain 40 lukuun on koottu säännökset virkarikoksista. Edellä käsiteltiin viranomaisiin kohdistuvia ja virkamiesten tekemiä lahjusrikoksia. Korruption viitekehyksessä on olennaista myös se, jos mitä tahansa vir-

⁶⁷ HE 6/1997 vp.

⁶⁸ HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

kaan liittyviä säännöksiä rikotaan edun tai hyödyn tavoittelun vuoksi tai joissain tapauksissa vahingoittamistarkoituksessa. Korruptiivista käytäytymistä voi sisältyä tapauksiin, joissa on kysymys virkasalaisuuden rikkomisesta, virka-aseman väärinkäyttämisestä tai virkavelvollisuuden rikkomisesta. Osalle näistä rikoksista on säädetty myös tuottamuksellinen tai törkeä tekemuoto.

Virkasalaisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkasalaisuuden rikkomiseen (RL 40:5 §) syyllistyvää joko paljastaa salassapitovelvoitteen alaisen tiedon tai käyttää tällaista tietoa omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Vähintään hyötymistarkoituksessa tehdyt virkasalaisuuden rikkomiset kuuluvat korruption määritelmän piiriin. Hyöty on ymmärrettävä laajasti, eli myös muu kuin taloudellinen hyöty tulee kyseeseen.⁶⁹

Virka-aseman väärinkäytössä (RL 40:7 §) virkatoiminnan säännöksiä tai määräyksiä rikotaan tai asemaa väärinkäytetään tarkoituksessa hankkia itselle tai toiselle hyötyä tai aiheuttaa toiselle haittaa tai vahinkoa. Hyödyntavoittelutapauksissa on lähtökohtaisesti kyse selvästi korruption piiriin kuuluvasta toiminnasta. Vahingonaiheuttamistapauksissa täytyisivät sekä Transparency Internationalin että ulkoasiainministeriön korruption määritelmät, jos vahingoittamisesta koituisi tekijälle jotain etua, esimerkiksi mielihyvää.

Rikoslain säännökset virkavelvollisuuden tahallisesta ja tuottamuksellisesta rikkomisesta täydentävät sääntelyä. Virkavelvollisuuden rikkomisessa on kyse siitä, että muutoin kuin oikeudetonta etua vastaanottamalla, asemaa väärinkäyttämällä tai hyötymistarkoituksessa on rikottu virkatoimessa noudatettavaksi kuuluvia säännöksiä tai määräyksiä. Virkavelvollisuuden rikkomisen soveltamisala on kovin laaja.

Korruptio ja rikokset elinkeinotoiminnassa

Lahjomisesta ja lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa on säädetty erikseen rikoslain 30 luvussa (24.8.1990/769) elinkeinorikoksista. Yksityistä sektoria koskevilla lahjusrikossäännöksillä on katsottu suojattavan oikeusvaltiota ja vapaata kilpailua sekä edistettävän tervettä talouskehitystä.⁷⁰ Rikoslakiin on muotoiltu teoista ainoastaan niin sanotut perusmuotoiset tunnusmerkistöt, joiden rangaistusasteikko on sakosta kahden vuoden vankeuteen. Lahjusrikoksia koskien lain 30 lukua on muokattu 2000-luvulla oikeushenkilön rangaistusvastuun ja syyteoikeuden osalta.

⁶⁹ Viljanen (2006, s.771).

⁷⁰ HE 8/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 30 luvun 13 §:n muuttamisesta.

Lahjuksen ottamiseen elinkeinotoiminnassa voi syullistyä joko elinkeinonharjoittajan palveluksessa oleva, elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen, toimitusjohtaja, tilintarkastaja, selvitysmies tai elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittava henkilö. Vastaavasti lahjuksen antamisena elinkeinotoiminnassa on rangaistavaa oikeudettoman edun tarjoaminen näissä asemissa toimiville. Näissä lahjusrikoksissa oikeudettoman edun lisämääre on, että se on annettu suosimisen varmistamiseksi tai vastaanotettu suosimistarkoituksessa tai palkkioksi suosimisesta.

Rikoslain 30 luvussa on muitakin rangaistussäännöksiä, joiden tunnusmerkistöt voivat kattaa korruptiivista käyttäytymistä. Näistä säännöksistä tässä raportissa ovat esillä yrityssalaisuuden rikkominen (30:5 §) ja yrityssalaisuuden väärinkäyttö (30:6 §). Säännösten tarkoituksena on suojata elinkeinonvapautta ja elinkeinotoiminnalle olennaisia liike- tai ammattisalaisuuksia. Nämä rikokset ovat niin sanottuja asianomistajarikoksia eli virallinen syyttäjä ei saa nostaa niistä syytettä ellei asianomistaja eli käytännössä yrityssalaisuuden omaava taho ilmoita rikosta syytteen pantavaksi tai erittäin tärkeä yleinen etu vaadi syytteen nostamista.

Yrityssalaisuuden rikkomiseen voi syullistyä salassapitovelvollinen yrityksen palveluksessa oleva, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsen, toimitusjohtaja, tilintarkastaja, selvitysmies sekä luottamuksellisessa liikesuhteessa tai yrityssaneerausmenettelyssä tiedon saanut henkilö. Yrityssalaisuuden väärinkäytöllä taas on säädetty rangaistavaksi jonkin kolmannen henkilön tekemä salaisen tiedon käyttäminen, ja siihen voi syullistyä myös oikeushenkilö.

Muu korruption liittyvä sääntely

Edellä on esitelty keskeisimpiä rikosnimikkeitä, jotka soveltuvat korruptiotapauksiin. Monet muutkin rikoslain säännökset saattavat kuitenkin olla olennaisia korruptiivisten tekojen arvioinnissa.

Esimerkiksi omaisuusrikoksia koskevat säännökset voivat olla olennaisia laajan korruptiomääritelmän kattaman ilmiön tarkastelussa. Yksityiskohtaista tarkastelua ilmi tulleesta omaisuusrikollisuudesta ei ole ollut mahdollista tehdä, mutta tässä yhteydessä tuodaan esiin selvimmän korruption liittyvät rikoslain säännökset.

Kavalluksessa (RL 28:4 §) toisen varojen tai omaisuuden haltija anastaa hallussaan olevia varoja. Lainkohdan perusteella on säädetty rangaistavaksi löydettyjen, erehdyksen kautta tai toimeksiannon perusteella haltuun saatujen varojen anastaminen. Korruption laajan määritelmän voi ajatella kattavan suuren osan ainakin niistä kavallusrikoksista, joissa varat ovat tekijän hallussa toimeksiannon perusteella. Poliisin tilastojärjestelmän Polstatin mukaan Suomessa kirjataan noin 1 200 kavallusta tai törkeää kavallusta koskevaa rikosilmoitusta vuosittain.

Petoksen (RL 36:1 §) tunnusmerkistössä olennaista on oikeudettoman taloudellisen hyödyn tavoittelu erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä. Rangaistussäännöksen tarkoittama toiminta on hyvin lähellä korruptiivista toimintaa. Säännöstä on myös oikeudessa sovellettu tämän kaltaisissa yhteyksissä, esimerkiksi pesäpallon sopupelien oikeudenkäynnissä. Petoksista tai törkeistä petoksista kirjataan Suomessa vuosittain noin 5 500 rikosilmoitusta. Suurimpaan osaan näistä ei luultavasti liity aseman väärinkäyttämistä.

Rikoslain 36 luvussa on säädetty myös luottamusaseman väärinkäytöstä (5§). Säännöksellä pyritään suojaamaan sekä omaisuutta että liikelämässä välttämätöntä luottamusta.⁷¹ Luottamusaseman väärinkäyttö on asianomistajarikos, eli virallinen syyttäjä ei pääsääntöisesti saa nostaa siitä syytettä ilman asianomistajan rangaistusvaatimusta.⁷² Säännös soveltuu elinkeinotoiminnan lisäksi muihinkin tilanteisiin, joissa esiintyy väärinkäytöksiä taloudellisten tai oikeudellisten asioiden hoidossa toisen puolesta. Rikostunnusmerkistö kuuluu korruptioilmiön piiriin, sillä toisen asioita hoitavalla henkilöllä on selkeästi valta-asema päämiehensä asioihin. Tunnusmerkistöön ei kuitenkaan kuulu hyötymistarkoitus, vain vahingon aiheuttaminen. Tekijän motiivien näkökulmasta voisi olettaa, että väärinkäytön tilanteissa vahingoittaminen ja hyötyminen ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa.

Sisäpiiritiedon väärinkäytön tunnusmerkistössä (RL 51:1 §) säädetään rangaistaviksi taloudellisen hyötymisen tarkoituksessa ja sisäpiiritietoa hyväksi käyttäen tehdyt arvopaperin luovutukset, hankinnat tai näihin liittyvät neuvomiset. Sisäpiiritiedon omaavalla henkilöllä voi perustellusti katsoa olevan valta-aseman, jota tunnusmerkistön mukaisessa tapauksessa käytetään hyötymistarkoituksessa. Rikokset kuuluvat selvästi korruption laajan määritelmän piiriin, ja niistä on säädetty myös törkeä teko-muoto. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ulottuu niihin. Sisäpiiritiedon väärinkäyttöä koskevia rikosilmoituksia kirjataan vuosittain muutama.

Vuodesta 1998 lähtien on liiketoimintakieltolain (L 1220/1997) mukaisesti ollut mahdollista määrätä esimerkiksi rikoslain 16 tai 30 luvun mukaiseen lahjomistekoon syyllistynyt liiketoimintakieltoon.

4.3 Yhteenvedo

Kansainvälisessä valtioiden välisessä yhteistyössä on viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvavassa määrin kiinnitetty huomiota lahjonnan ja

⁷¹ Luottamusaseman väärinkäytöstä ks. lähemmin esim. Tapani (2008).

⁷² Syyteilmotus ei ole kuitenkaan tarpeen, jos erittäin tärkeä yleinen etu vaatii syytteen nostamisen tai jos asioiden hoitaminen perustuu esimerkiksi lain tai viranomaisen määräykseen tai teko kohdistuu julkisen valvonnan alaiseen yhteisöön. Ks. RL 36:8 § 2.

korruption torjuntaan. Suomi on liittynyt kaikkiin alan merkittäviin yleis-sopimuksiin, ja erityisesti lahjusrikossäännösten soveltamisala on laajentunut kehityksen myötä. Maatarkastukset ovat tuoneet tärkeää vertailutietoa järjestelmämme käytännön toimivuudesta.

Rikoslain 16, 30 ja 40 lukujen lahjusrikossäännökset ja niiden soveltamiskäytäntö ovat erityisen olennaisia korruptiorikosten alan tarkastelussa, mutta myös muissa rikoslain luvuissa on ilmiötä koskevaa sääntelyä. Yhteistä sääntelylle vaikuttaisi olevan tavoite turvata virka- tai liiketoiminnan asianmukaisuutta tai toimintaa kohtaan tunnettua luottamusta.

5 HAVAINTOJA POLIISILLE ILMOITETUISTA KORRUPTIOTAPAUKSISTA

5.1 Korruptiiviseen toimintaan viittaavien rikosilmoitusten määrä 2000-luvulla

Edellä esiteltiin rikostunnusmerkistöjä, jotka joko pääasiallisesti tai ainakin osittain viittaavat korruptiiviseen toimintaan. Tässä jaksossa tarkastellaan näiden rikostyyppien ominaispiirteitä ja määrää poliisin tietoon tulleen rikollisuuden perusteella. Taulukkoon 2 on koottu tiedot rikosten lukumäärästä 2000-luvulla korruption ydinaluetta edustavista lahjusrikoksista sekä virkarikoksista ja yrityssalaisuuksia koskevista rikoksista. Tarkastelussa ovat mukana vain ne rikosnimikkeet, joista on tehty vähintään yksi rikosilmoitus ajanjaksolla 2000–2008.

Näistä tiedoista välittyvä kuva korruptiota sisältävistä rikoksista ei ole kaikenkattava. Korruption viittaavaa toimintaa voidaan arvioida sisältyvän myös arvopaperimarkkinarikoksiin sekä osaan petos- ja kavallusrikoksista, kuten jo edellä korruptiivisen toiminnan sääntelyn tarkastelussa todettiin. Näin ollen taulukon tiedot ja tuonnempana esitettävät tiedot näiden rikosten sisällöstä kuvaavat vain korruption ydinalueisiin liittyvää rikollisuutta. Toisaalta virkarikoksiin ja yrityssalaisuusrikoksiin sisältyy myös sellaisia tekoja, joissa ei ole kysymys korruptiorikoksesta.

Virkarikokset muodostavat tässä tarkastelussa selvästi suurimman ryhmän niistä rikoksista, joihin mahdollisesti sisältyy korruptiivista toimintaa. Virkarikosilmoitusten määrä on lisääntynyt huomattavasti 2000-luvulla. Tämä on johtunut ennen muuta siitä, että virkavelvollisuuden rikkomisten ilmoitusmäärä on kasvanut. Tuottamuksellisten ja törkeiden tekemuotojen yhteismäärä on kaiken kaikkiaan vähentynyt.

Lahjusrikoksia on ilmoitettu poliisille selvästi vähemmän kuin virkarikoksia. Lahjusrikosten määrä on kuitenkin lisääntynyt 2000-luvulla. Määrän kehityksessä kiinnittää huomiota selvä tilastopiikki vuonna 2005, minkä jälkeen nämä rikokset ovat vähentyneet. Huomion arvoista on myös lahjusrikkomusten suuri määrä vuonna 2008. Epäilyt lahjusten antamisesta näyttävät olevan yleisempiä kuin epäilyt niiden ottamisesta. Näin voidaan arvioida, kun tarkastellaan kaikkia viime vuosien lahjusrikosilmoituksia.

Virka- ja lahjusrikosten lisäksi tässä raportissa tarkastellaan luottamusaseman väärinkäyttöä ja yrityssalaisuusrikoksia osana korruptiivista toimintaa. Luottamusaseman väärinkäyttöä koskevien rikosten määrä on vähentynyt vuodesta 2000, jolloin näitä rikoksia tuli poliisin tietoon poik-

Taulukko 2. Poliisin tietoon tulleet korruptiiviseen toimintaan viittaavat rikokset vuosina 2000–2008.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
LAHJUSRIKOKSET									
lahjuksen antaminen	8	3	5	8	9	18	9	4	8
törkeä lahjuksen antaminen	0	0	0	0	1	0	0	4	0
lahjuksen ottaminen	6	2	5	2	3	13	6	5	1
törkeä lahjuksen ottaminen	1	0	0	1	0	0	1	1	0
lahjusrikkomus	1	1	2	0	4	6	1	2	14
lahjominen elinkeinotoiminnassa	1	0	1	2	0	0	5	3	1
lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa	0	1	2	1	0	0	2	1	1
vaalilahjonta	0	1	0	0	0	0	0	0	1
yhteensä	17	8	15	14	17	37	24	20	26
VIRKARIKOKSET									
virkasalaisuuden rikkominen	6	19	20	29	28	27	28	23	22
tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen	5	5	2	9	7	7	9	10	7
virka-aseman väärinkäyttäminen	47	54	47	44	50	43	49	43	39
törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen	19	8	8	6	14	12	8	14	13
virka-velvollisuuden rikkominen	149	178	227	211	292	309	289	285	282
tuottamuksellinen virka- velvollisuuden rikkominen	80	66	70	70	91	83	87	67	69
yhteensä	306	330	374	369	482	481	470	442	432
MUUT RIKOKSET									
luottamusaseman väärinkäyttö	76	49	43	51	62	43	43	55	61
yrittäjäsalaisuuden rikkominen	19	22	19	25	29	33	35	33	38
yrittäjäsalaisuuden väärinkäyttö	9	9	7	7	10	13	6	11	11
yrittäjäsalaisuuden rikkomisen yritys	0	0	0	0	1	1	1	1	0
yhteensä	104	80	69	83	102	90	85	100	110

keuksellisen paljon. Parin viime vuoden aikana luottamusaseman vääriin käyttörikokset ovat kuitenkin lisääntyneet. Yrityssalaisuusrikokset ovat lisääntyneet 2000-luvulla, mutta tarkastelujakson loppua kohden niiden määrä näyttää vakiintuneen jokseenkin samalle tasolle.

Taulukon 2 tietojen perusteella on kuvattu ainoastaan alustavasti keskeisimpien korruptiiviseen toimintaan kytkeytyvien rikosten yleisyyttä ja kehitystä. Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin lahjusrikosten, virkarikosten ja muiden taulukossa mainittujen rikosten ominaispiirteitä rikosilmoituksiin pohjautuvien tietojen avulla. Virkarikoksista ovat mukana ainoastaan korruption näkökulmasta olennaisimmat nimikkeet. Kysymys on pääosin kuvailevasta tarkastelusta.⁷³

Tämä lähestymistapa on perusteltu, koska korruption liittyvien rikosten sisällöstä on toistaiseksi varsin vähän tutkimustietoa. Lisäksi on huomattava, että näiltä osin raportin aineistot on koottu rikostietopalvelussa KRP:n julkaisemia korruptiotilannekuvia varten vuosina 2007–2008, eikä tietoja ole täydennetty tätä raporttia silmälläpitäen. Eri rikosten vuosittainen määrä vaihtelee suuresti, minkä vuoksi tarkasteltava ajanjakso vaihtelee rikosnimikkeittäin

5.2 Lahjusrikokset

Yleiskuva lahjusrikoksista ja niiden selvittämisestä

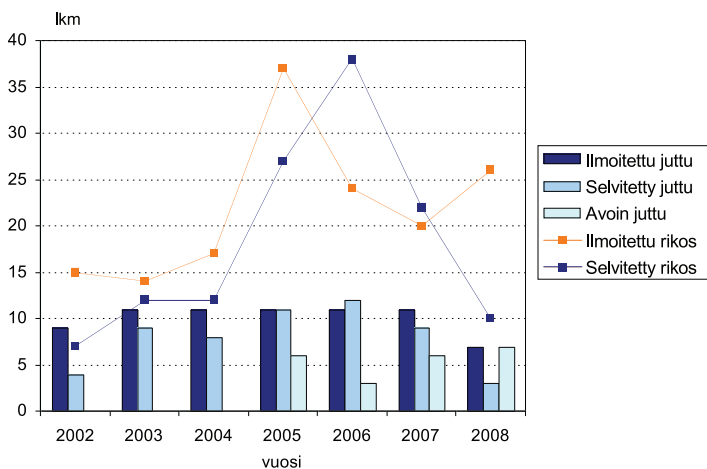
Tässä jaksossa tarkastellaan Suomessa 2000-luvulla ilmitullutta lahjusrikollisuutta kokonaisuutena. Lahjusrikosten tarkastelua varten poimitiin poliisiasian tietojärjestelmästä tiedot kymmenestä rikosnimikkeestä, jotka ovat lahjuksen antaminen, lahjuksen antaminen kansanedustajalle, lahjominen elinkeinotoiminnassa, törkeä lahjuksen antaminen, lahjuksen ottaminen, lahjuksen ottaminen kansanedustajana, lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa, lahjusrikkomus, törkeä lahjuksen ottaminen ja vaalilahjonta.

Lahjonnassa kuten muussakin korruptiorikollisuudessa piilorikollisuuden osuuden on yleisesti arveltu olevan verrattain korkea. Osapuolilla on usein voimakas salailun intressi eikä ulkopuolisia todistajia välttämättä ole. Asian oikeudellista selvittelyä vaikeuttavat näyttöongelmat. Syyteharkintaan ja oikeuskäsittelyyn valikoituvat näistä syistä yleensä räikeimmät tapaukset. Rikosilmoituksia tarkastelemalla on mahdollisuus muodostaa alustava käsitys siitä, millaisissa tapauksissa Suomessa esitutkintakynnys on ylittynyt ja miten asia on tullut esitutkintaviranomaisen tutkittavaksi.

⁷³ Tässä jaksossa Polstatin tietojen pohjalta laadittujen kuvioiden luvut on esitetty liitteessä 2.

Seuraavaan kuvioon 11 on koottu tietoja lahjusrikoksista kokonaisuutena; yksittäisiä rikosnimikkeitä ei siinä tarkastella erikseen. Edellä taulukossa 2 esitettiin tietoja lahjusrikosilmoituksista rikosnimikkeittäin. Tässä yhteydessä esitettävät tiedot kuvaavat sekä lahjusrikosjuttujen että niihin sisältyvien rikosten määriä ja selvittämistä.

Samaan juttuun voi sisältyä joko yksi tai useampia rikoksia. Yleensä jokainen tapahtuma kirjataan omana rikoksenaan. Jos rikoksen osatekojen määrää ei pystytä määrittelemään, merkitään teot yhdeksi rikokseksi. Jokainen juttuun sisältyvä rikos selvitetään erikseen. Juttu on avoin, kunnes siihen liittyvät rikokset on selvitetty tavalla tai toisella. Sen jälkeen poliisiasiain tietojärjestelmään kirjataan merkintä tutkinnan päättymisestä. Tutkinta voi myös keskeytyä matkan varrella.



Kuvio 11 Poliisin tietoon tulleet lahjusrikokset ja niiden selvittäminen 2002–2008.⁷⁴

⁷⁴ Kuvio sisältää kaikki rikoslain lahjusrikosnimikkeet. Lahjusrikosten tunnusmerkistöt löytyvät liitteestä 1. Kuvion tiedot on kerätty Poliisiasiain tietojärjestelmästä (ks. liite 2). Kuviossa rikosilmoituksesta käytetään nimitystä juttu ja rikosnimikkeestä ilmaisua rikos. Selvitetty juttu tai rikos tarkoittaa poliisin päättämää esitutkintaa, ja avoin keskeytyksessä tai aktiivisessa tutkinnassa olevaa asiaa.

Poliisille tehtiin ajanjaksolla 2002–2008 vuosittain keskimäärin 10 lahjusrikosilmoitusta. Samalla ajanjaksolla ilmoituksia oli yhteensä 71 ja niihin sisältyi 153 rikosta. Vuonna 2005 rikosten määrä oli selvästi tavanomaisista suurempi. Kansanedustajan tekoja ei toistaiseksi ole ollut tutkinnassa.

Koko tarkastelujaksolla lahjusrikosjutuista oli selvitetty runsaat neljä viidesosaa (56 kpl) ja niihin sisältyvistä rikoksista vajaat neljä viidesosaa (128 kpl). Näin ollen selvitettyjen juttujen vuosittainen määrä on jäänyt keskimäärin alle kymmeneen ja selvitettyjen rikosten alle 20:en. Selvitetty juttu lähtee useimmiten syyttäjälle. Avoimista jutuista on tietoa vuodesta 2005, josta lähtien puolenkymmentä lahjusrikosjuttua on ollut avoimena vuoden lopussa.

Syyksi lukevien lahjusrikostuomioiden vuosittainen määrä on jäänyt 2000-luvulla tyypillisesti alle kymmeneen⁷⁵. Vuoden 2005 tilastopiikki, yhteensä 21 lahjuksen antamiseen liittyvää rikosta, nostaa huomattavasti tätä vuosikeskiarvoa. Muina vuosina lahjusrikosten kokonaismäärä on vaihdellut yhden ja kahdeksan välillä. Vuonna 2007 lahjusrikoksista tuomittiin 10 rangaistusta.

Lahjusrikosten ominaispiirteitä

Poliisiasiaan tietojärjestelmään tallennetuista lahjusrikosilmoituksista koottujen tietojen avulla voidaan kuvailla lahjusrikosten sisältöä. Ilmoitukset vuosilta 2002–2006 luettiin läpi Rikitrip-ilmoitusjärjestelmässä. Niistä havainnoitiin ilmituloon, lahjuksen tarjoajaan, ottajaan, ottajan toimintaan, tarjottuun etuuteen ja asiayhteyteen liittyviä seikkoja.

Lahjuksen tarjoajasta huomioitiin erityisesti, olisiko hän itse hyötyvä osapuoli vai välikäsi, oliko tarjous tullut yksittäisen toimijan vai yrityksen nimissä sekä mikä oli tarjoajan kansalaisuus. Lisäksi pyrittiin selvittämään yhteys, jossa tarjous oli tehty. Tällä tarkasteltiin sitä, oliko kyseessä tietyn toimen tekemättä jättämiseen tai tekemiseen tähtäävästä tarjouksesta vai laajemmasta erilaista taloudellista hyötymistä tai työnantajan erehdyttämistä sisältävästä toiminnasta. Etujen osalta tarkkailtiin sitä, olivatko edut selvästi rahanarvoisia, kestitystä tai tavaroita vai myös tunnearvoisia etuuksia. Lahjusten ottajasta tai pyytäjistä arvioitiin, oliko hänellä tilanteessa suora vai epäsuora vaikutusasema ja oliko hän nimenomaan pyytänyt lahjusta vai oliko lahjominen ilmennyt suosimisessa.

Lahjusrikosten sisällön tarkempi selvittely rikosilmoituksista osoittaa, että yleisin tekotyyppi oli poliisi-, tull- tai rajaviranomaiselle esimerkiksi toimenpiteestä luopumiseksi tarjottu lahjus. Nämä tapaukset muodostavat noin kolmanneksen kaikista tarkastelujakson lahjusrikoksista. Tarjoajat olivat ilmoituksen mukaan usein kansalaisuudeltaan muita kuin suomalaisia, erityisesti venäläisiä. Toiseksi yleisin ilmoitustyyppi oli laa-

⁷⁵ Tilastokeskus, oikeustilastot: “Syytetyt, tuomitut ja keskimääräiset rangaistukset”, <http://www.stat.fi>.

ja talousrikoskokonaisuus tai työnantajan varoihin kohdistuva monimuotoinen väärinkäytös.

Ylivoimaisesti useimmin tarjottu etu oli ”rahaa” joko epämääräisenä tarjouksena tai määrättyä summana. Kirjattuja lahjuksen arvoja oli esimerkiksi 100 euroa tai dollaria, 500 euroa, 1000 euroa sekä suurin mainittu summa miljoona dollaria. Toiseksi eniten oli tarjottu kestitystä tai matkaa ja kolmanneksi eniten tiettyä tavaraa tai työsuoritusta. Joissain ilmoituksissa oli kyse laajamittaisesta erilaisten etuuksien antamisesta ja vastaanottamisesta pitkän ajan kuluessa.

Ilmoituksiin liittyi kertaalleen jokainen seuraavista asioista: uhkaus, vahingoittamistarkoitus tai vaalirahoitus. Poliisilla päättyneissä lahjusrikostapauksissa syyksi oli useimmiten kirjattu ”ei rikosta”. Kaikissa ilmoituksissa syy ei ollut näkyvässä. Lisäksi vuonna 2008 kirjattiin vaalilahjontaa koskeva rikosepäily, joka perustuu internetissä tehtyyn kunnallisvaaliäänien myyntitarjoukseen.

Alueellisesti tarkastellen lahjusrikosilmoitukset painottuvat maan eteläosiin. Vuosina 2002–2007 ilmoituksista pääosa kirjattiin Etelä- tai Länsi-Suomen alueilla tai Helsingin poliisilaitoksella. Valtaosa ilmitulevasta lahjusrikollisuudesta onkin ”ruuhka-Suomessa” kirjattuja niin sanotun vähäisen korruption tapauksia. Suomessa kuitenkin tulee toisinaan esiin laajamittaisempia väärinkäytöksiä sisältäviä lahjusvyyhtejä. Näiden ilmituloon ei liity varsinaisesti säännönmukaisuutta, mutta tärkeässä roolissa ovat olleet viranomaisten tai organisaatioiden omat kontrollitoimet.

Vain kahdessa lahjusrikosta koskevassa rikosilmoituksessa oli merkintä liiketoimintakielto- tai rikostutkinnasta. Nämäkin oli kirjattu laajemman talousrikosasian yhteydessä. Pelkän lahjomisteon perusteella liiketoimintakieltoon määrättyjä henkilöitä ei Suomessa ole siis käytännössä lainkaan.

Joistain lahjusrikosilmoituksista ilmenee, että epäilyt lahjuksen antamisesta kohdistuivat enemmänkin tietyn yrityksen toimintaan kuin sen yksittäiseen työntekijään. Ilmoituksissa kuvailtiin esimerkiksi kestityksen järjestämistä tietyn yrityksen nimissä tai muuta hankintamenettelyihin vaikuttamista. Ainoa niin sanottu tunnearvoinen tarjottu etu liittyi myös tähän ryhmään: lahjuksen vastaanottajan lähiomaisen työsuhteen ehdot oli kirjattu eduksi.

Tuomioistuinten toimintaa kuvaavista tilastoista on havaittavissa, että yhteisösakkoja ei ole lahjusrikoksista alioikeuksissa tuomittu lainkaan vuosina 2002–2006, vaikka syyttäjät on kaksi kertaa sitä vaatineet.⁷⁶ Osa tarkastelujakson rikoksista ei tosin ole vielä päätynyt syyteharkintaan tai oikeuskäsittelyyn.

⁷⁶ Tilastokeskus, oikeustilastot: ”Syytetyt, tuomitut ja keskimääräiset rangaistukset”, <http://www.stat.fi>.

Lahjusrikosten ilmitulosta ja tekijöistä

Lahjontarikosten ilmituloon Suomessa vaikutti eniten viranomaisten aktiivisuus, jonka tuloksena kirjattiin yli puolet ilmoituksista. Muita tutkintapyyntöjen lähteitä olivat lakimiehet, yksittäiset kansalaiset sekä valtiontalouden tarkastusvirasto. Veroviranomaisilta ei lahjusrikosten tutkintapyyntöjä tullut yhtään, mutta joihinkin törkeistä veropetoksista käynnistettyihin tutkintoihin liittyi myös lahjontaepäilyjä.

Toimittajat olivat tehneet vain kaksi tutkintapyyntöä. Ruotsissa vuosina 2003–2005 toimittajien uutisoimien epäilyjen ansiosta tutkintaan tai sitä edeltävään tutkinnan edellytysten selvittelyyn tuli lähes viidennes korruptiotapauksista.⁷⁷ Suomalaisten tiedotusvälineiden edustajat eivät siis jostain syystä mielellään tee tutkintapyyntöjä. Toisaalta ilmoituksista ei välttämättä käy ilmi, onko yksittäisen kansalaisen tutkintapyyntönsä takana ollut asian uutisointi. Aineistossa oli myös muutama tapaus, joista ei käynyt selvästi ilmi, oliko tutkinnan käynnistäminen poliisin oman tiedustelun vai ulkopuolisen tiedonhankinnan tulosta. Esitutkintaviranomaisen on kuitenkin esitutkintalain mukaan toimitettava esitutkinta, kun esimerkiksi lehtitietojen perusteella on syytä epäillä rikosta.

Ruotsissa tehdyn edellä mainitun korruptioselvityksen hieman yllättäväkin tulos oli, että yli puolet epäilyistä oli epäilyinä ostoon tai hankintaan liittyvistä korruptiivisista toimista. Suomen aineistossa näitä tapauksia edustavat lähinnä kestityksen tai tavaran vastaanottamista koskevat tapaukset. Vertailun perusteella voisi olettaa, että hankintatoimen korruptiota jää Suomessa paljon piiloon, sillä ulkoistaminen on meilläkin tehnyt julkisyhteisöistä ja yrityksistä kasvavassa määrin palvelujen hankkijoita. Esimerkiksi julkisia hankintoja tehdään yli 20 miljardilla eurola vuosittain, ja painopiste on siirtynyt tavaroista palveluhankintoihin.⁷⁸ Tilaisuuksia korruptiiviseen toimintaan on esimerkiksi tarjouskilpailun ehtojen määrittelyssä tai tarjousten arvottamisessa.

Myös intressikonflikteilla ja niiden havaitsemisella on ulkoistamisen ja hankintatoimen yhteydessä korostunut rooli. Julkisella sektorilla on katsottu riittäväksi, että johtavat virkamiehet ilmoittavat sidonnaisuutensa työnantajalleen.

Ulkoistamisen myötä myös harmaan talouden yritysten toimintaedellytykset saattavat parantua. On arvioitu, että asiantuntemus kilpailutamiseen ja hankintaan ei välttämättä ole ollut riittävä⁷⁹, minkä voidaan arvioida koskevan erityisesti pieniä yhteisöjä. Tällöin esimerkiksi julkisoikeudellisia maksuja välttelevät yritykset saattavat saada tarjouskilpailuissa etua niiden alhaisemman hinnoittelun vuoksi. Toisaalta näiden jo

⁷⁷ Korruptionens struktur i Sverige (2007, s.8).

⁷⁸ HE 50/2006 vp., s. 14.

⁷⁹ HE 50/2006 vp., s. 13 ja Valkama & Kallio & Kankaanpää (2008, s. 94).

valmiiksi hämärää toimintaa harjoittavien yritysten houkutus vaikuttaa hankintamenettelyyn saattaa lisääntyä.

Pääkaupunkiseudun talousrikosten esikäsittely-yksikkö (EKY) on luokitellut talousrikosepäilyjen kohteena olevien yhteisöjen tarjoavan palveluja joissain tapauksissa alalla ”julkinen ja muut palvelut”.⁸⁰ Luokittelu ei sisällä konsulttipalveluja vaan epäiltyjen yhteisöjen joukossa on ollut yksityisiä koulutustentarjoajia, terveydenhuollon palveluja ja järjestöjä. Vaikuttaa siltä, että hankintatoimen valvontaa olisi syytä terävöittää, jotta palveluita ostettaisiin vain moitteettomasti toimivilta yhteisöiltä.

Elinkeinotoiminnan lahjusrikosilmoitusten erillistarkastelua

Elinkeinotoimintaan liittyvien lahjusrikosten tarkastelua varten käytiin läpi ne vuosien 2003–2007 rikosilmoitukset, joissa oli joko yhtenä tai ainoana rikosnimikkeenä lahjominen tai lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa. Kaikkiaan ilmoituksia oli 14, ja niistä useimmat oli kirjattu vuosina 2006–2007. Tarkastelujakson aikana oli tapahtunut periaatteellisesti merkittävä lainsäädännön muutos, kun elinkeinotoiminnan lahjusteot siirtyivät 1.7.2006 (L 467/2006) virallisen syyteen alle.

Näistä rikosilmoituksista tarkasteltiin muun muassa väitetyin lahjuksen ottajan ja antajan tapoja toimia, annettua etua, tapausten ilmituloa sekä yritysten toimialaa. Osassa tapauksista ilmoitusjärjestelmän kirjaukset olivat erittäin niukat.

Lähes kaikki tapaukset tulivat ilmi kirjallisella tutkintapyyntöllä tai rikosilmoituksella. Loput tapaukset oli kirjattu joko tutkittaessa jotakin muuta rikosepäilyä tai ne oli vastaanotettu henkilökohtaisesti. Yleensä tutkintapyyntöön oli laatinut joko yhteisön sisäinen lakimies tai tarkastaja tai yhtiötä edustava asianajaja. Eräässä tapauksessa ilmitulo johtui lahjusvaateiden kohteeksi joutuneen yrittäjän yhteydenotosta lahjuksia vaatineen henkilön työnantajaan. Yrittäjä kertoi kokemastaan painostuksesta, ja yhteydenoton jälkeen lahjuksen vaatijan työnantaja teki asiassa tutkintapyyntöön.

Rikosilmoituksissa mainittujen yhtiöiden toimialoista yleisin oli teollisuus ja toiseksi yleisin rakennustoiminta tai urakointi. Kaikki ulkomailla sattuneeksi kirjatut epäilyt koskivat teollisuusyritystä tai niiden työntekijöiden toimintaa. Kotimaisia tapahtumia koskevissa muissa ilmoituksissa oli kyse urheilutoiminnasta ja tietoliikennepalveluista.

Ilmoituksiin kirjattujen tekoaikojen perusteella teon kesto vaihteli yhtenä päivänä tehdystä yksittäisestä tarjouksesta viidentoista vuoden ajan jatkuneeseen epäasialliseen vaikutussuhteeseen.

⁸⁰ EKY (2006–2008).

Lähes kaikissa tapauksissa epäillyt olivat miehiä. Vain yhdessä ilmoituksessa lahjuksen ottajaksi epäiltiin naista. Myös kansainvälisissä tutkimuksissa on todettu yritysten sisäisten väärinkäytösten olevan valtaosin miesten tekemiä.⁸¹

Joissain tapauksissa lahjuksen ottaja toimi yrityksessä johtavassa asemassa toimitusjohtajana, osakkaana tai johtoryhmän jäsenenä. Joidenkin ilmoitusten mukaan lahjuksen ottaja oli päätöksiä valmisteleva henkilö tai hän oli valehdellut valtuuksiaan. Edun ottaminen suoraan itselle oli aineistossa yleisempää kuin sen luovuttaminen eteenpäin jollekulle toiselle.

Useissa tapauksissa epäilty lahjuksen ottaja oli onnistunut toimimaan työnantajansa rakenteita hyödyntäen ja työnantajaltaan salassa. Tällaisia tilanteita olivat muun muassa työnantajan saamisten perimättä jättäminen, työnantajan nimissä annettu ”lisälaina”, perusteettoman rek-lamaation tekeminen ja näin saatujen etujen haltuunotto, työnantajalle kuuluvien resurssien käyttäminen omaan liiketoimintaan sekä kirjallisen sopimuksen tekeminen työnantajan nimissä. Muutaman ilmoituksen sanamuodosta kävi ilmi edun varsinainen pyytäminen ja muutamissa etu oli hyväksytty.

Valtaosa lahjuksen antajista oli sellaisen yrityksen palveluksessa, jonka hyödyksi mahdolliset kaupat tai muut etuudet tulisivat. Aineistossa oli kuitenkin ilmoituksia, joissa edun antaja oli yritysten ulkopuolinen välikäsi tai hyöty tulisi suoraan edun antajana olleelle henkilölle eikä millekään yritykselle. Osalle lahjuksen antajista oli merkitty tiedetty tai oletettu kansalaisuus, joita olivat Venäjä, Israel, Pakistan ja Kanada.

Joissakin ilmoituksissa edun tarjoajan motiivi vaikutti löytyvän talous- tai verorikoksen peittelystä. Esimerkkinä tällaisesta käyvät mahdolliset velallisen rikokset tai niiden peittely saamia kasvatamalla. Lahjomiseen viitattiin myös keinona vaikeuttaa kilpailijayrityksen toimintaa.

Tarjotuista eduista yleisin oli ”rahaa” joko tietynä summana tai prosenttiosuutena kauppasummasta. Toiseksi yleisin oli monen erilaatuisen edun yhdistelmä, eli tietyn tavaran tai työsuorituksen lisäksi saatettiin tarjota alihintainen auto, huvila tai työpaikka jollekin kolmannelle. Vain yhdessä tapauksessa oli kyse kestityksen tai kestitysmatkan tarjoamisesta. Tunnearvoisista eduista ei elinkeinoelämän tekoja koskevissa ilmoituksissa ollut lainkaan mainintoja. Lahjuksen vastaanotettuaan sen ottaja oli joko tehnyt jonkin tietyn päätöksen, laiminlyönyt jotkin toimensa, suosinut lahjuksenantajaa tai antanut lahjusta vastaan tietoja yrityksestä.

Valtaosa ilmoituksista eteni syyteharkintaan. Jotkut ilmoitukset eivät ole edenneet syyttäjälle, koska tapauksissa ei ole löytynyt syytä epäillä rikosta. Yksi ilmoittaja-asianomistaja oli vanhan rikoslain säännöksen voimassa ollessa peruuttanut rikosilmoituksensa, jolloin tutkinnasta oli

⁸¹ PWC (2007, s. 14) ja KPMG (2007b, s. 6 ja s. 11).

käytännössä luovuttava. Lisäksi yhden tapauksen tutkinta oli keskeytetty, koska epäillyn ulkomaalaisen lahjusten tarjoajan henkilöllisyydestä ei ollut varmuutta. Joissain ilmoituksissa oli merkintä liiketoimintakieltotutkinnasta tai oikeushenkilön rangaistusvastuun selvittämisestä.

Kaiken kaikkiaan voi siis todeta, että elinkeinotoiminnan lahjusrikokset tulevat valtaosin poliisin tietoon yritysten tekemillä tutkintapyyntöillä. Rikostilastot elinkeinotoiminnan lahjusrikoksista kertovat enemmän työnantajien valvontamekanismeista ja ilmoittamishalukkuudesta kuin rikosten todellisesta määrästä. Välikäsien käyttäminen ei ilmoitulleissa tapauksissa ole yleistä vaan lahjusten antajat toimivat työnantajyritystään hyödyttääkseen. Lahjusten ottajat ovat useissa tapauksissa onnistuneet alussa toimimaan työnantajaltaan salassa.

5.3 Virkarikokset

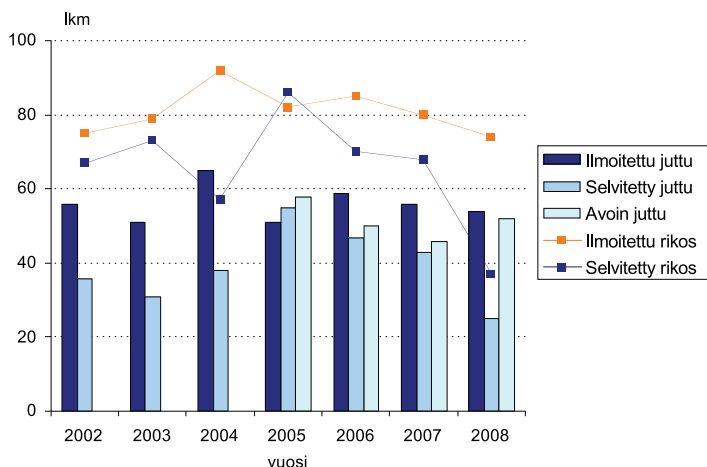
Virkarikosten tarkastelua varten kerättiin poliisiasiain tietojärjestelmästä (Patja) tiedot rikosilmoituksista, joihin oli kirjattu jokin seuraavista kolmesta rikosnimikkeestä: virka-aseman väärinkäyttäminen, törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen tai virkasalaisuuden rikkominen. Tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista ei oteta mukaan tarkasteluun, koska teoista puuttuvat tahallisen hyödyntavoittelun piirteet.

Kuvioon 12 on koottu tiedot näitä rikoksia sisältävien juttujen ja yksittäisten rikosten lukumäärästä ja selvittämisestä vuosina 2002–2008. Tässä tarkastelussa eivät ole mukana kaikki virkarikokset, vaan edellä mainitut kolme rikosnimikettä.

Näitä kolmea virkarikosnimikettä sisältävien rikosilmoitusten vuosittainen määrä on ollut useimpina vuosina noin 50–60 kappaletta. Kokonaismäärän vaihtelu voi olla selitettävissä muutamalla aktiivisella ilmoitusten tekijällä.⁸² Avoimien juttujen määrä on ollut noin 50–60 kappaletta vuodessa. Niiden suhteellinen osuus verrattuna kaikkiin ilmoitettuihin juttuihin näyttää suuremmalta kuin esimerkiksi lahjusrikosasioissa. Näihin virkarikosjuttuihin on sisältynyt vuosittain noin 80 epäiltyä rikosta. Koko tarkastelujaksolla näitä juttuja on ollut yhteensä 392 ja yksittäisiä rikoksia 567.

Selvitettyjen virkarikosjuttujen ja virkarikosten määrä jää jonkin verran pienemmäksi kuin ilmoitettujen rikosten ja juttujen määrä. Koko tarkastelujaksolla noin 80 prosenttia ilmoitetuista rikoksista (458 kpl) ja 70 prosenttia jutuista (275 kpl) oli selvitetty. Selvitettyjä rikoksia on ollut vuosittain keskimäärin vajaat 70 ja selvitettyjä juttuja lähes 40 kappaletta, kun vuosi 2008 jätetään pois laskuista.

⁸² Vuonna 2006 oli yksi kansalainen tehnyt yhteensä kolmetoista rikosilmoitusta asuinpaikkakuntansa tai valtakunnantason virkamiehistä.



Kuvio 12 Poliisiin tietoon tulleet rikokset virkasalaisuuden rikkomisesta ja virka-aseman väärinkäyttämisestä (ml. törkeä teko-muoto) ja niiden selvittäminen 2002–2008.⁸³

Virkarikosten korruptiivisten piirteiden tarkastelua varten luettiin Rikitrip-ilmoitusjärjestelmästä vain vuoden 2006 ilmoitukset. Niistä havainnoitiin rikoksen ilmituloon, ilmoituksen kohteena olevaan viranomaiseen, tämän epäiltyyn toimintaan ja sen tavoitteisiin sekä mahdollisesti tavoiteltuun hyötyyn liittyviä seikkoja. Lisäksi kerättiin tietoa tutkinnan päättymisen syystä. Tavoitelluksi esitetyn hyödyn tarkastelussa pyrittiin arvioimaan, oliko hyöty selvästi rahaa tai tiettyä tavaraa, suosimista vai muuta erityistä tunnearvoa omaavaa. Rikosilmoitusten kirjaukset olivat osittain varsin niukkoja. Valtaosaan ilmoituksista oli kirjattu tutkintapyyntö tai tutkinnan sisältö pääkohdiltaan.

Ilmoitustekstien perusteella tapauksista ilmoittavat valtaosin kansalaiset ja ilmoitus jätetään yleensä kirjallisesti. Kansalaisten laatimien ilmoitusten osuus kohoaa yli neljään viidesosaan kaikista ilmoituksista. Lisäksi ilmoituksia kirjattiin poliisiin, syyttäjän tai sen viranomaisen ilmoitusten johdosta, joka epäili toiminnassaan syyllistyneen rikokseen. Yhteenkään ilmoitukseen ei ollut merkitty ilmoittajaksi toimittajaa tai teko-paikaksi ulkomaata.

Kansalaisten tekemien ilmoitusten perusteella kirjatuista rikosilmoituksista vajaa puolet päätyi syyteharkintaan. Valtaosassa näistä päät-

⁸³ Virkarikosten tunnusmerkistöt löytyvät liitteestä 1. Kuvion tiedot on kerätty Poliisiasian tietojärjestelmästä (ks. liite 2). Kuviossa rikosilmoituksesta käytetään nimitystä juttu ja rikosnimikkeestä ilmaisua rikos. Selvitetty juttu tai rikos tarkoittaa poliisin päättämää esitutkintaa, ja avoin keskeytyksessä tai aktiivisessa tutkinnassa olevaa asiaa.

tymissyyksi oli kirjattu ”ei rikosta” ja joissain tapauksissa syy ei ollut järjestelmässä näkyvissä. Syyteharkintaan päätyminen perusteella tuloksekkaimpia olivat viranomaisten itse tekemien tutkintapyyntöjen perusteella käynnistyneet esitutkinnat, koska ne päätyivät kaikki syyttäjälle.

Eniten rikosilmoituksia tehtiin poliisi-, tulli- ja vankilaviranomaisista sekä sosiaali-, työvoima-, terveys- ja opetusviranomaisista. Muut viranomaiset, kuten esimerkiksi kunnalliset hallintoviranomaiset, olivat myös rikosepäilyjen kohteena. Esimerkkinä mainittakoon poliisiviranomaisen tekemäksi esitetty vapaudenriisto tai pahoinpitely, jonka yhteydessä ilmoitukseen kirjattiin virka-aseman väärinkäyttö. Sosiaali- ja terveysviranomaisista tehdyt tutkintapyyntöt koskivat yleensä henkilötietojen käyttöä tai luovuttamista.

Virka-aseman väärinkäytöissä valtaosassa oli kyse tunnusmerkistön mukaiseksi epäilystä aktiivisesta tekemisestä: tehtävien laiminlyönti mainittiin harvoin. Esteellisyyssäännösten mahdollisesta rikkomisestakin oli mainintoja. Ilmoitusten teksteistä ei yleensä ilmennyt, oliko väärinkäyttöön syylliseksi epäilty toiminut asiassa tosiasiallisesti päättävässä vai valmistelevalle asemassa.

Virkasalaisuuden rikkomisissa oli vuonna 2006 kyse vain palvelussuhteen aikana sattuneista tiedon antamisista tai käyttämisistä: ilmoituksissa ei mainittu tietoa käytetyn tai ilmaistun palvelussuhteen päätyttyä. Hyödyntävoittelussa oli lähes aina kyse jostain tunnearvoisesta seikasta, esimerkiksi lapsen huolto-oikeudenkäynteihin liittyvistä syytöksistä, juoruilusta tai virkamiehen läheisten varoittamisesta näiden uuden toverin menneisyydestä.

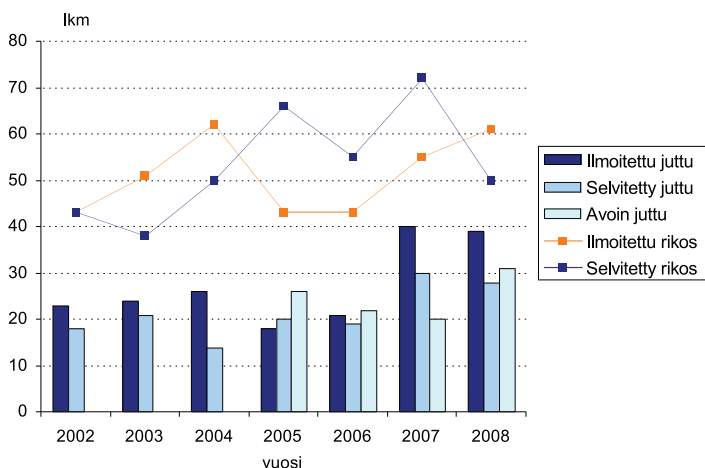
Vahingoittamiseen oli tarkastelluissa ilmoituksissa enemmän viittauksia kuin hyödyn tavoittelemiseen. Kun kirjatuista vahingoittamisista kuitenkin vähennetään yhden yksittäisen kansalaisen tekemät rikosilmoitukset, oli hyöty ajanjaksolla yleisempi tavoite. Useimmiten tavoiteltu hyöty virka-aseman väärinkäytöissä oli rahaa tai rahanarvoista tavaraa. Esimerkiksi kyse saattoi olla henkilökohtaiseen osoitteeseen tilatuista hyödykkeistä, joita koskevat laskut hyväksytettiin julkisyhteisön nimiin. Epäilyksiä mahdollisesta suosimisesta oli kirjattu lahjusrikosnimikkeen sisältävään rikosilmoitukseen ja poliisipäällystön rikkeiden kohtelua liikennevalvonnassa koskevaan ilmoitukseen.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että pääosa edellä käsitellyistä virkarikosilmoituksista tulee kansalaisilta. Kansalaiset siis seuraavat tarkasti virkakoneiston toimia. Lähes neljäsosaan virka-aseman väärinkäyttöä ja virkasalaisuuden rikkomista koskevista rikosilmoituksista kirjataan hyödyntävoitteluun viittaavia seikkoja. Erityisesti virkasalaisuuden rikkomisissa hyödyntävoittelu on rikosilmoitusten perusteella ennemminkin palvelussuhteen aikaista niin sanotun tunnearvoisen hyödyn tavoittelua kuin tietojen myymistä. Virkarikostutkintapyyntöjä ei tehdä juuri lainkaan julkista luottamustehtävää hoitavista henkilöistä kuten kunnanvaltuutetuista. Olisi syytä selvittää, onko säännösten nykyinen soveltamisala yleisesti tiedossa vai vai kuttaako jokin muu syy ilmoittamisalttiuteen tämän ryhmän osalta.

5.4 Luottamusaseman väärinkäyttö

Tarkastelua varten rikosilmoitusjärjestelmästä poimittiin rikosilmoitukset, joissa ilmeni yhtenä tai ainoana nimikkeenä luottamusaseman väärinkäyttö. Kuvion 13 mukaan luottamusaseman väärinkäyttöä koskevia rikosilmoituksia on kirjattu vuosina 2002–2008 poliisin tilastojärjestelmän mukaan vuosittain keskimäärin 27 kappaletta. Määrä pysyi kohtalaisen vakaana vuoteen 2006 saakka, mutta on sen jälkeen lähes kaksinkertaistunut. Avoimia juttuja on ollut vuoden lopussa noin 20–30 kappaletta. Koko tarkastelujaksolla luottamusaseman väärinkäyttötapauksiin sisältyvien rikosten määrä (358 kpl) on ollut noin kaksinkertainen verrattuna rikosilmoitusten määrään (191 kpl).

Näiden rikosten selvittämisestä voidaan havaita, että selvitettyjen juttujen suhteellinen osuus on hieman korkeampi kuin esimerkiksi lahus- ja virkarikosjutuissa. Koko tarkastelujaksolla selvitettyjen rikosten määrä (374 kpl) vastaa osapuilleen ilmoitettujen rikosten määrää. Luottamusaseman väärinkäyttöä sisältävistä jutuista oli selvitetty noin neljä viidesosaa (150 kpl). Selvitettyjä rikoksia on ollut vuosittain keskimäärin yli 50 ja selvitettyjä juttuja runsaat 20 kappaletta.



Kuvio 13. Poliisiin tietoon tulleet rikokset luottamusaseman väärinkäytöstä ja niiden selvittäminen 2002–2008.⁸⁴

⁸⁴ Luottamusaseman väärinkäytön tunnusmerkistö löytyy liitteestä 1. Kuvion tiedot on kerätty Poliisiasiain tietojärjestelmästä (ks. liite 2). Kuviossa rikosilmoituksesta käytetään nimitystä juttu ja rikosnimikkeestä ilmaisua rikos. Selvitetty juttu tai rikos tarkoittaa poliisin päättämää esitutkintaa, ja avoin keskeytyksessä tai aktiivisessa tutkinnassa olevaa asiaa.

Vuonna 2007 kirjatut rikosilmoitukset luettiin läpi Rikitrip-ilmoitusjärjestelmässä. Niistä havainnoitiin ilmituloon, epäiltyyn väärinkäyttäjään, vahinkoa kärsivään, vahingon laatuun, toiminnan motiiviin ja ilmoituksen etenemiseen liittyviä seikkoja. Epäillyn osalta huomioitiin erityisesti tehtäväksiannon luonnetta ja laatua (työsopimus, toimeksianto, luottamus-tehtävä), toiminnan luonnetta ja motiivia, hyödyn kohdetta ja sukupuolta koskevat merkinnät. Vahingosta tarkasteltiin, oliko vahinkoa kärsinyt taho yhteisö vai yksityishenkilö sekä millaista vahinkoa ilmoitukseen oli kirjattu. Joidenkin ilmoitusten kirjaukset olivat hyvin niukat.

Noin kolmasosassa luottamusaseman väärinkäyttöä koskevista rikosilmoituksista oli kirjattu nimikkeeksi myös kavallus. Lisäksi ilmoituksissa oli usein nimikkeinä kirjanpitorikos, petos tai väärennys. Liike-toimintakielto-tutkinnasta oli useita mainintoja.

Luottamusaseman väärinkäyttöä koskevissa ilmoituksissa yleisin tekotyyppejä oli työsopimuksen tai toimeksiannon perusteella saatujen oikeuksien ylittäminen taloudellisten asioiden hoitamisessa. Myös laiminlyöntiin viitattiin usein. Joissakin ilmoituksissa, erityisesti isännöitsijöitä koskien, oli kirjattu kummankinlaista toimintaa. Esimerkkeinä yksilöidyistä tekotavoista voidaan mainita kahden kirjanpidon pitäminen yrityksessä tai ”tilkitsemistoimia” vaatinut budjettivaje, jonka isännöitsijä oli aiheuttanut laiminlyömällä omien hoitovastikkeidensa maksamisen.

Ilmoittajat olivat valtaosin niiden yhteisöjen tai yhteenliittymien palveluksessa, joissa vahinko ilmeni tai tulisi ilmenemään. He olivat esimerkiksi hallituksen puheenjohtajia, osakkaita, osastopäälliköitä tai toiminnanjohtajia. Ilmoittajina toimivat myös yhteisöjen ulkopuoliset lakimiehet ja yksityishenkilöt. Aineistossa oli myös tapauksia, joissa yksityishenkilön tuttava ja yhteisön ulkopuolinen henkilö teki tähän kohdistuvasta rikoksesta ilmoituksen. Ilmoituksia oli kirjattu lisäksi joko poliisin tai muun viranomaisen aloitteesta. Kolmasosa luottamusaseman väärinkäyttöä koskevista ilmoituksista tehtiin henkilökohtaisesti poliisilaitoksella.

Naisten osuus epäillyistä oli ilmoitusryhmässä suurempi kuin elinkeinotoiminnan lahjusrikosilmoituksissa tai yksityis sektorin toimintaa kuvaavissa tutkimuksissa.⁸⁵ Naisten osuutta tosin kasvattivat kaksi ”sarjaväärinkäyttäjää”, joista kummastakin oli kirjattu viisi ilmoitusta eri henkilöihin tai yhteisöihin kohdistuen. Eroa kansainvälisten tilintarkastusyhtiöiden vastaaviin tutkimustuloksiin voi osittain selittää se, että niiden otos edustaa suurissa yrityksissä ilmenneitä väärinkäytöksiä eikä naisjohtajien osuus yritys sektorilla ole suuri⁸⁶. Esimerkiksi kotimaisesta luottamusaseman väärinkäytöstä epäilty voi olla yksittäinen toimeksiannon saanut kirjanpitäjä tai isännöitsijä.

⁸⁵ Ks. asiasta enemmän lahjusrikoksia koskeneesta jaksosta 5.2.

⁸⁶ KPMG (2007b) ja PWC (2007).

Luottamusasema perustui työsopimukseen, työskentelyyn tai toimeksiantosuhteeseen. Yleisimmin viitattiin taloudellisten asioiden hoitamiseen, mutta myös oikeudelliset ja ”terveydelliset” asiat mainittiin useita kertoja. Terveydelliset asiat eivät sinänsä ole rangaistussäännöksessä yksilöidyn valta-aseman piirissä, mutta käytännössä palvelu- tai hoitokodeissa esimerkiksi omahoitajat voivat joutua huolehtimaan potilaan päivittäisostoksista tai käsittelemään hänen rahavarojaan.

Oikeudettoman toimimisen tai laiminlyönnin motiiveista ei juuri ollut mainintoja. Aktiivisen toimimisen yleisin motiivi oli ylivelkaantumisen joko ilmoittajan tai epäillyn kertomuksista kirjatun tiedon mukaan. Laiminlyöntejä koskevista ilmoituksista näkyi välinpitämättömyys. Yksittäisiä mainintoja saivat suosiminen, vahingoittamistarkoitus, pelihimo, henkinen loppuun palaminen ja saatavien perintä. Vain yhdestä ilmoituksesta kävi ilmi, että toiminnalla oli tavoiteltu vain jotain tiettyä rahasummaa, ja että tarkoituksena olisi ollut ajan kuluessa vahingon takaisinmaksaminen. Tämä saattaa olla seurausta siitä, että tapaukset ovat tulleet ilmi niin myöhään, ettei epäilty itsekään ole uskonut korvaamisen olevan mahdollista.

Useimmin toimilla tai laiminlyönneillä tavoiteltu hyöty oli tarkoitettu väärinkäyttäjälle itselleen. Muutamassa ilmoituksessa mainittiin perheenjäsen tai tuttava hyödyn saajaksi tai hyödyn kanavoimisesta uudelle tai muulle yritykselle.

Vahinkoa kärsiväksi tahoksi nimettiin useimmin jokin yhteisö tai yhteenliittymä, esimerkiksi osakeyhtiö, osuuskunta, säätiö, asunto-osakeyhtiö, konkurssipesä, rekisteröity yhdistys, toiminimi tai kuolinpesä. Yksityishenkilön vahingosta oli useita mainintoja. Vahingon laatu oli useimmiten rahaa, joko suoraan tai viivästyskuluina. Laiminlyöntiä koskevissa ilmoituksissa oli mainintoja veronkorotuksesta tai sen uhasta. Aineistossa viitattiin myös maineenmenetykseen vahinkona.

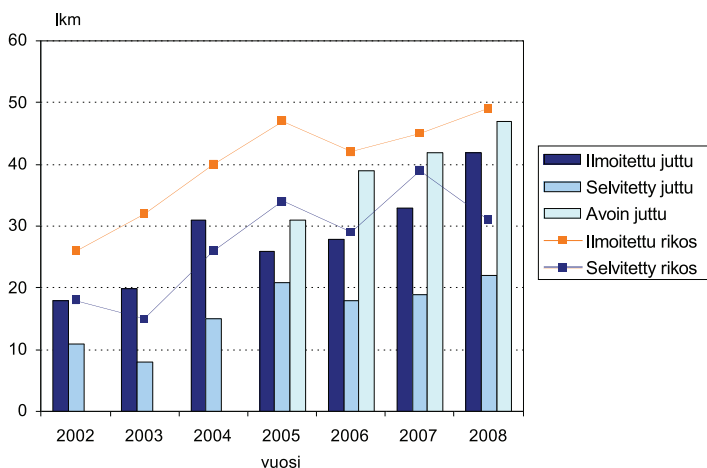
Pääosa tapauksista päättyy syyteharkintaan. Vuoden 2007 rikosilmoituksissa oli merkintöjä poliisin ”ei rikosta” -perusteella lopettamasta esitutkinnasta, asianomistajan vaatimusten peruuttamisesta, esitutkinnan rajoittamisesta ja vahingon sovittelusta tai takaisin maksamisesta.

Yhteenvetona voisi todeta, että luottamusaseman väärinkäyttöä koskevien rikosilmoitusten vallitsevana piirteenä on aktiivinen taloudellisen hyödyn tavoittelu itselle. Yleisin tekotyyppejä oli ryhtyminen taloudellisissa asioissa sellaiseen tekoon, johon ei työsopimuksen tai toimeksiantannon perusteella ollut oikeutta. Hieman yllättävänä voidaan pitää naisten kohtalaisen suurta osuutta epäillyistä verrattuna esimerkiksi lahjusrikoksiin.

5.5 Yrityssalaisuuden rikkominen ja väärinkäyttö

Yritystoiminnan korruptiivisten tekojen tarkastelua varten poliisiasiain tietojärjestelmästä poimittiin tietoja ilmoituksista, joihin oli kirjattu jokin seuraavista kolmesta rikosnimikkeestä: yrityssalaisuuden rikkominen, yrityssalaisuuden rikkomisen yritys tai yrityssalaisuuden väärinkäyttö. Näitä rikoksia sisältävien rikosilmoitusten määrä oli kuvion 14 mukaan vuosina 2002–2008 keskimäärin lähes 30 kappaletta vuodessa. Ilmoitusten määrä näyttää kasvaneen lähes jatkuvasti. Koko tarkastelujaksolla yksittäisten rikosten määrä (281 kpl) ylittää selvästi juttujen määrän (198 kpl). Avoimia juttuja on suhteellisesti selvästi enemmän kuin edellä kuvatuissa lahjusrikkoksissa, virkarikoksissa ja luottamusaseman väärinkäyttör rikoksissa.

Selvitettyjen juttujen ja rikosten suhteellinen osuus ilmoitetuista jutuista ja rikoksista jää melko alhaiseksi. Koko tarkastelujaksolla epäilyistä on selvitetty kaksi kolmasosaa (192 kpl) ja ilmoitetuista jutuista alle 60 prosenttia (114 kpl). Selvitettyjä rikoksia on ollut vuosittain keskimäärin alle 30 kappaletta ja selvitettyjä juttuja 17 kappaletta.



Kuvio 14 Poliisin tietoon tulleet rikokset yrityssalaisuuden väärinkäytöstä ja rikkomisesta (ml. rikkomisen yritys) ja niiden selvittäminen 2002–2008.⁸⁷

⁸⁷ Yrityssalaisuusrikosten tunnusmerkistöt löytyvät liitteestä 1. Kuvion tiedot on kerätty Poliisiasiain tietojärjestelmästä (ks. liite 2). Kuviossa rikosilmoituksesta käytetään nimitystä juttu ja rikosnimikkeestä ilmaisua rikos. Selvitetty juttu tai rikos tarkoittaa poliisin päättämää esitutkintaa, ja avoin keskeytyksessä tai aktiivisessa tutkimuksessa olevaa asiaa.

Yrityssalaisuusrikoksista lähemmän tarkastelun kohteeksi valittiin vuoden 2007 rikosilmoitukset. Lähes kaikissa ilmoituksissa yrityssalaisuuden väärinkäyttö oli osa samaa tekokokonaisuutta ja oli kirjattu samaan ilmoitukseen kuin yrityssalaisuuden rikkominen. Ilmoitusten tekstien perusteella yrityssalaisuuden väärinkäytön piirteistä oli vaikea tehdä itsenäisiä havaintoja ja rikosnimikkeitä tarkasteltiin lopulta yhdessä.

Ilmoituksista havainnointiin yrityssalaisuuden rikkojaksi epäillyn asemaa, tekotapaa ja motiivia, yrityssalaisuuden laatua, yrityssalaisuuden omaavan tahon ominaisuuksia, tapausten ilmituloa ja epäillyn sukupuolta koskevia seikkoja. Joidenkin ilmoitusten kirjaukset olivat hyvin niukat.

Rikoslaisissa yrityssalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistön kohdissa 1–4 yksilöidyistä tekijäryhmistä tärkein on tarkasteltujen ilmoitusten perusteella ensimmäinen, eli toisen palveluksessa oleva henkilö. Tähän ryhmään kuuluvia epäiltyjä oli suuri enemmistö, kun toisen tai kolmannen kohdan ryhmään kuuluvia epäiltyjä oli vain muutamia. Kahdessa ilmoituksessa oli nimenomainen viittaus salaisuuden ilmaisemiseen tai käyttämiseen palvelussuhteen jälkeen.

Lähes puolet ilmoituksista kirjattiin yrityksen ulkopuolisen lakimiehen tai asianajajan tekemän kirjallisen tutkintapyyntöön perusteella. Ilmoituksia kirjattiin myös yrityksen sisäiseltä lakimieheltä, johtajalta tai tarkastajalta tulleen tutkintapyyntöön johdosta ja muuta rikosta tutkittaessa. Luottamusaseman väärinkäyttöä koskeviin ilmoituksiin verrattuna yrityssalaisuusrikoksia koskevat ilmoitukset kirjataan hyvin harvoin ilmoittajan henkilökohtaisesti tekemän ilmoituksen perusteella. Vain yhdessä ilmoituksessa oli tällainen maininta. Aineisto muistutti tältä osin siis enemmän elinkeinoelämän lahjusrikoksia kuin luottamusaseman väärinkäyttöjä.

Yritysten toimialat vaihtelivat hyvin laajasti erilaisten tuotteiden valmistuksesta palveluihin. Aineiston perusteella ei näyttäisi olevan eroja näiden rikosten ilmoittamisalttiudessa ja yrityssalaisuuksien käytön valvontamekanismeissa eri toimialoilla. Tosin tapauksia on kohtalaisen vähän.

Yrityssalaisuuden käyttäminen oli tekotapana ilmoituksissa lähes yhtä yleinen kuin yrityssalaisuuden ilmaiseminen. Kirjaukset olivat yhteisiä rikoksen asianomistajan ilmaisemisessa: rikkomisen kohteena oli aina voittoa tavoitteleva yritys eikä esimerkiksi säätioistä tai yhdistyksistä ollut mainintoja.

Epäiltyjen sukupuolijakauma oli lähempänä yritys-elämän omia havaintoja väärinkäytöksistä kuin luottamusaseman väärinkäyttö -ilmoitukseen kirjattujen epäiltyjen sukupuolijakaumaa. Tarkastelluissa ilmoituksissa yhdeksän kymmenestä epäillystä oli miehiä.

Millaisen tiedon menettämisepäilystä yritykset sitten olivat halukkaita tekemään rikosjutun? Yli puolessa ilmoituksista oli kirjauksia, jotka viittasivat nimenomaan tietoon. Tässä yhteydessä mainittiin useimmin

asiakastiedot ja kustannuslaskelman laatimiseen käytetyt tiedot. Mainintoja sai myös tieto, jonka avulla tuotetaan yrityksen erikoisosaamisalueen tuote.

Kilpailijan käyttöön päätyvä yrityssalaisuus huolestutti yrityksiä eniten. Lähes ainoat toiminnan motiiviin viittaavat kirjaukset liittyivät uuden yrityksen perustamiseen. Toiminnan motiiviksi oli kirjattu tiedosta hyötyminen omassa uudessa liiketoiminnassa tai yrityssalaisuuden omistajan vahingoittaminen. Tavoitellun taloudellisen hyödyn laatua tai määrää ei ilmoituksissa yleensä ollut yksilöity. Ilmoituksissa oli mainittu liiketoimintakieltotutkinta, tutkinnan päättäminen ”ei rikosta” -perusteella ja asianomistajan rangaistusvaateen peruuttaminen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että elinkeinoelämän kaikilla sektoreilla yrityssalaisuusrikoksista epäillään yleisimmin uutta yritystoimintaa aloittelevaa entistä miestyöntekijää. Rikosilmoituksiin kirjataan vain vähän tekijöiden motiiveihin ja hyödyntavoittelun laatuun liittyviä seikkoja, mihin saattavat vaikuttaa tunnusmerkistön rakenne ja yrityssalaisuuden erillinen määrittely.

5.6 Yhteenveto

Rikosilmoituksia tarkastelemalla voi tehdä havaintoja ilmitulleesta rikollisuudesta ja näiden tapausten etenemisestä esitutkintaviranomaiselta syyttäjälle. Havaintojen vertailu yhteiskuntarakenteiltaan samankaltaisissa maissa tehtyihin vastaaviin havaintoihin voi antaa viitteitä piiloon jäävästä rikollisuudesta.

Valtaosa Suomessa ilmitulleesta lahjusrikollisuudesta kirjataan lahjuksen antamisena niin sanotun katukorruption tyyppisissä tilanteissa, joissa lahjusta tarjotaan mutta lahjustarjoustä ei hyväksytä. Rikostilastot elinkeinotoiminnan lahjusrikoksista kertovat enemmän työnantajien valvontamekanismeista ja ilmoittamishalukkuudesta kuin rikosten todellisesta määrästä.

Kansalaiset ilmoittavat aktiivisesti epäilyistään virkakoneiston lainvastaisesta toiminnasta, mutta todennäköisimmin rikosoikeusjärjestelmässä etenevät viranomaisen tekemät tutkintapyynnöt. Virkasalaisuuteen liittyvissä rikosilmoituksissa erikoista on hyödyntavoittelun ei-taloudellinen luonne.

Luottamusaseman väärinkäytön rangaistavuuteen kuuluu vahingon aiheuttaminen, mutta rikosilmoitusten kirjauksissa vahinkoa tärkeämpään asemaan nousi tavoiteltu tai saavutettu hyöty. Yleisin tekotyyppi on ryhtyminen päämiehen taloudellisissa asioissa tekoon, johon ei ollut oikeutta.

Yrityssalaisuusrikoksia epäillään tapahtuvaksi elinkeinoelämän kaikilla sektoreilla. Todennäköisimmin epäilyn kohteeksi joutuu uutta yritystoimintaa aloitteleva entinen miestyöntekijä.

6 KORRUPTION JA POLITIIKAN RAJAPINNOILLA

Tässä luvussa esitellään poliittisen rahoituksen ja lahjusrikossäännösten rajankäyntiin liittyviä näkökohtia sekä lainsäädännön uudistuspaineita. Lisäksi sivutaan esteellisyyteen liittyviä säännöksiä ja niiden merkitystä rikoslain soveltamisen kannalta.

6.1. Puolue- ja vaalirahoituksen avoimuus

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta säätelee vaalirahoituksesta ilmoittamista ja ilmoitusten valvontaa (L 273/2009). Lain tarkoituksena on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista sekä rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua. Lainvalmistelussa on aiemmin katsottu, että vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen on tässä yhteydessä ensisijainen keino torjua korruptiota ja epäasianmukaisia sidonnaisuuksia.⁸⁸

Oikeusministeriön (OM) ylläpitämään puolerekisteriin merkityt puolueet saavat puoluelain mukaista puoluetukea kansanedustajapaikkojensa lukumäärän perusteella. Sekä puolueet että niiden paikallisyhdistykset ovat kirjanpitovelvollisia, ja raportoivat puoluetukena saatujen varojen käytöstä oikeusministeriölle.

Puolueet ja ehdokkaat ovat oikeutettuja saamaan lahjoituksia niin valtiolta kuin kansalaisiltakin. Valtion puoluetuki on vain osa puolueiden varainhankintaa, ja puolueiden kassoissa liikkuu moninkertainen määrä rahaa yksittäisiin ehdokkaisiin verrattuna. Puolueiden rahavirrat eivät toistaiseksi ole avoimia.

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO asetti Suomelle joulukuussa 2007 kymmenen vaali- ja puoluerahoitusta koskevaa suositusta⁸⁹. Suositusten johdosta on hyväksytty lainmuutos muun muassa vaalirahoitusilmoitusten valvontatehtävän antamisesta valtioneulouden tarkastusvirastolle. Oikeusministeriön johdolla yhä kokoontuvan työryhmän tehtävänä on selvittää puoluerahoituksen avoimuuden lisäämisen mahdollisuuksia.

⁸⁸ LaVM 10/2002 vp s.3

⁸⁹ COE (2007b, s. 19–20).

6.2. Lainsäädännön uudistuspaineeet

Euroopan neuvoston lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen määräysten voimaan saattamisen yhteydessä rikoslakiin säädettiin kotimaisen kansanedustajan lahjomista ja lahjuksen vastaanottamista koskevat säännökset. Toistaiseksi kansanedustajaa koskevien rikossäännösten perusteella ei ole aloitettu yhtäkään tutkintaa.

Kansanedustajan toimen luonteeseen kuuluva aktiivinen yhteydenpito erilaisiin yhteiskunnallisiin eturyhmittymiin luo sekä lainsäätämistä soveltamisvaiheeseen rajanvetovaikeuksia. Yhteydenpidon tarkoituksena pohjimmiltaan on juuri edustajantoimessa toimimiseen vaikuttaminen eli lobbaus. Rikoslain säännösten mukaan kansanedustajan lahjontaan sovelletaan myös oikeushenkilön rangaistusvastuuta.

Lahjuksen ottamisessa kansanedustajana (RL 40:4 §) on näiden edellytysten lisäksi olennaista se, että kansanedustaja lupaa toimia edun vuoksi tietyllä tavalla, eli poliisin ja syyttäjän näkökulmasta toteen tulisi näyttää myös lupaus.

Suomi sai GRECO-toimielimeltä joulukuussa 2007 yhteensä seitsemän suositusta lahjusrikossäännösten uudistamiseksi. Merkittävää on, että GRECO katsoi Suomen kansanedustajia koskevien säännösten poikkeavan Euroopan neuvoston sopimuksen vaatimuksista.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan käsitellyt esitutkinna aloittamisoikeutta ja esitutkintakynnystä ministerivastuuasiassa.⁹⁰ Ratkaisussa pidetään vallitsevaa oikeudellista tilaa tulkinnanvaraisena ja epätydyttävänä. Oikeusasiamies on saattanut tämän lainsäädännöllisen puutteen valtioneuvoston tietoon mahdollista lainsäädännön täsmentämistä varten. Ratkaisun ja sen pohjana olevan muistion mukaan on selvää, että poliisi ei voi omasta aloitteestaan tai sille tulleen ilmoituksen johdosta päättää esitutkinna aloittamisesta ministerivastuuasiassa.⁹¹ Yksiselitteistä nykytilassa vaikuttaa olevan vain se, että yksinomainen toimivalta ministerivastuuasiassa nostettavasta syytteestä kuuluu perustuslakivaliokunnalle. Perustuslain 116 §:n ja sen esitöiden mukaan ministerisyytteellä on edelleen korotettu syyttämiskynnys.

⁹⁰ EOA 876/2/05, 20.12.2007 ja ratkaisun tausta-aineistona palvellut muistio 12.11.2007.

⁹¹ Ministerivastuuasiassa tarkoitetaan valtioneuvoston jäsenen ja ylimpien laillisuusvalvojien virkatointen lainmukaisuutta koskevaa tutkintaa (L 196/2000, 1 §).

6.3. Esteellisydestä ja kunnallisessa päätöksenteossa epäillystä rikoksesta

Paikallinen päätöksenteko lienee alttiimpaa korruptiivisille vaikuttimille kuin valtiollinen tai keskitetty päätöksenteko.⁹² Korruption torjunnan näkökulmasta esimerkiksi jonkin päättäjä- tai rahoittajatahon yksityinen etu voi olla hyvin lähellä koko paikallisyhteisön yhteistä etua. Toisaalta paikalliset päättäjät todennäköisesti ymmärtävät päätöksen kohteena olevat olosuhteet, hankkeiden syyt tai niiden vaikutukset monipuolisemmin kuin kaukana asuvat.

Rikosoikeudellisessa kirjallisuudessa on katsottu, että esteellisyys-säännösten tahallinen rikkominen täyttää virkavelvollisuuden rikkomisen (RL 40:9 §) tai jopa virka-aseman väärinkäytön (RL 40:7 §) tunnusmerkistön. Esteellisyys-sääntöjen noudattaminen on siis ”säännöksiin tai määräyksiin” perustuva virkavelvollisuus.⁹³ Oikeuskäytäntöä asiasta on vain vanhan virkarikoslainsäädännön ajalta vuosilta 1988–1989.⁹⁴

Kunnissa päätöksenteon ketjuun voivat osallistua niin virkamiehet valmistelijoina, työntekijät käytännön järjestelijöinä kuin luottamushenkilötkin varsinaisen päätöksen tekijöinä. Luottamushenkilö ei ole virka- tai työsuhteessa julkisyhteisöön, mutta hän on rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun alainen.

Jos kunnallista luottamushenkilöä epäillään luottamustoimen hoitamiseen liittyvästä virkarikoksesta tai velvollisuuksien vastaisesti toimimisesta, tulisi kunnanhallituksen ryhtyä asianmukaisiin toimiin, kuten selityksen vaatimiseen epäillyltä sekä mahdollisesti valtuustolle ilmoittamiseen. Epäilykselle tulisi olla todennäköisiä perusteita.⁹⁵ Kynnyksen ei voi päätellä olevan rikosprosessuaalisen todennäköisyysarvion tasolla vaan kyse voi yksinkertaisesti olla kunnanhallituksen tietoon saatetusta tai tulleesta epäilystä.⁹⁶ Jos kyseessä on ”ilmeinen virkarikos”, kunnanhallituksen on tehtävä asiasta viipymättä rikosilmoitus. Oletettavasti kunnanhallitukset eivät ole ”ilmeisiä” rikosilmoituksia tehneet sillä virka- ja erityisesti lahjusrikossäännöstömme on kirjoitettu varsin yleiseen muotoon.

Hallintolain yleiset esteellisyys-säännökset koskevat kunnallisia virkamiehiä ja työntekijöitä. Valtuutettu luottamushenkilönä on esteellinen käsittelemään henkilökohtaisesti häntä tai läheistään koskevaa asiaa, josta on tai voi olla välittömiä vaikutuksia valtuutetun tai läheisen asemaan

⁹² Lamsdorff (2007) erittelee tutkimustuloksia teoksessa *The Institutional Economics of Corruption and Reform* (s. 6–8) esittämättä varsinaista johtopäätöstä.

⁹³ Viljanen (2006, s. 790–791 viitteineen).

⁹⁴ Viljanen (1990, s. 457–458) viittaa KKO 2565:1989 ja I-SHO p. 10.11.1988 n:o 2213 (R 88/850).

⁹⁵ Kuntalain 40 §.

⁹⁶ Harjula & Prättälä (2007, s. 344).

(Kuntalaki 52 §).⁹⁷ Lähtökohtana on pidetty, ettei kunnallista päätöksentekoa vaikeuteta liikaa. Kunnanhallituksen jäseniä koskevat siis hallintolain pääsäännöt mutta valtuutettuja kuntalain tyhjentävät poikkeussäännöt. Hallintolain pääsääntö on, että virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään mutta monijäsenisen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää toimitus. Myös kuntalain mukaan on esteellisen henkilön itse ilmoitettava esteellisyydestään.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaissut usein valtuutetun esteellisyyttä koskevia kysymyksiä. Esteellisyyttä ei esimerkiksi automaattisesti muodosta jäsenyys yhdistyksessä tai osakkeiden omistaminen osakeyhtiössä, kun näiden asiaa käsitellään valtuustossa. Kaava-asioissa on maata omistava valtuutettu yleensä katsottu esteelliseksi osallistumaan yksityiskoh- taista suunnittelua koskevien asema-, rakennus- ja rantakaavan käsitte- lyyn.⁹⁸

Valtioneuvoston oikeuskansleri on vuonna 2007 ottanut kantaa hal- linto- ja kuntaministerin jäsenyyteen Helsingin kaupunginvaltuustossa sekä vuonna 1992 sisäasiainministerin mahdollisuuteen jatkaa kaupun- ginvaltuuston jäsenenä ministerikautensa aikana.⁹⁹ Ratkaisukäytännössä ei ole nähty estettä jatkaa valtuustotehtävässä, kuitenkin vetäytyen mi- nisterinä sellaisen asian käsittelystä, joka koskee suoranaisesti kotikau- punkia.

6.4 Hyvä veli -verkostot

Erääksi korruption ongelmallisimmista muodoista on Suomessa pitkään koettu keskinäisiä palveluksia ilman välitöntä rahallista korvausta vaihtavat ”hyvä veli” -verkostot. Verkostoituminen tai niissä toimiminen ei sinänsä ole lainvastaista. Verkostot kuitenkin merkitsevät, ettei päätök- siä aina tehdä asiaperustein eli päätöksenteossa ei välttämättä noudateta kaikkia lain vaatimuksia, eikä se siis ole luotettavaa tai ennustettavaa.

Edellä luvussa 5 tarkastelluissa poliisin rikosilmoitusjärjestelmään kirjaamissa lajus- tai virkarikosilmoituksissa (RL 40:5,7–8) ei löytynyt viittauksia ”hyvä veli” -verkostoihin. Samaan järjestelmään kirjataan vuosittain yli 200 000 sekalaista (S-) ilmoitusta. S-ilmoituksiksi kirja- taan jatkoselvittelyjen ajaksi myös tutkintapyyntöjä tai kansalaiskirjelmät, jos näissä ei välittömästi vaikuta olevan esitutkintalain mukaisesti ”syytä epäillä rikosta”.

⁹⁷ Harjula & Prättälä (2007, s. 424).

⁹⁸ Harjula & Prättälä (2007, s. 425–427, esteellisyydestä sivut 421–453).

⁹⁹ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2007 (2008, s. 20).

Sekalaisista ilmoituksista tehtiin sanahakuja sen paljastamiseksi, onko ”hyvä veli” -verkostoja koskevia tutkintapyyntöjä kirjattu S-ilmoituksina, jolloin ne jäisivät rikollisuusilmiön tarkkailussa vähemmälle huomiolle. Järjestelmästä haettiin S-ilmoitukset, joihin oli kirjattu esimerkiksi ilmaisut ”väärinkäyttö”, ”suosiminen”, ”hyvä veli” ja ”hyvä sisar”. Hakuja tehtiin yhteensä kahdellatoista tällaisella sanalla tai ilmauksella ja ilmoitukset luettiin läpi rikosilmoitusjärjestelmässä. Löytyneissä ilmoituksissa oli kyse esimerkiksi päihteiden väärinkäytöstä tai poliisin väitetystä virkavelvollisuuden laiminlyönnistä eli ilmoittajan mukaan ”rikkoksen suosimisesta”. Ilmoitukset liittyivät valtakunnalliseen tai paikalliseen vallan väärinkäyttöön tai tuttavien aiheettomaan suosimiseen vain tapauksissa, joista oli jo kirjattu rikosilmoitus virka- tai luottamusaseman väärinkäytöstä. Lisäksi löytyi syyttäjän ennen mainittuihin esitutkintoihin pyytämää lisätutkintaa koskevia ilmoituksia. Poliisi-asiaan tietojärjestelmän sekalaisista ilmoituksista ei ollut löydettävissä tietoa erilaisten mahdollisten ”hyvä veli” -verkostojen toiminnasta.

Vaasan yliopiston hallintotieteellisen tiedekunnan tutkijat ovat tarkastelleet artikkelissa *the Control of Corruption in Finland* hallinnollisesta näkökulmasta Suomessa havaittujen korruptiivisten tekojen vähäistä määrää ja tähän vaikuttavia tekijöitä¹⁰⁰. Siinä on jaoteltu eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin käsittelemät tapaukset vuosilta 2000–2005 ryhmiin. Ryhmittely ei sinänsä kerro, sisältyykö asioihin ”hyvä veli” -verkoston hyväksi toimimista tai muuta korruptiivista hyödyntävoittelua. Siitä ei myöskään selviä, miten kanteluviranomainen on asiat ratkaissut. Ryhmittely antaa kuitenkin lukumäärätietoa rikosoikeusjärjestelmän ulkopuolelle kanavoituneista, osin ehkä korruptiivisistakin teoista. Oikeusasiamiehen käsittelemissä tapauksissa epäasiallisesta suosimisesta tai vastaavasta voisi olla kyse seuraavissa ryhmissä: tasavertaisuusperiaatteen loukkaaminen, päätösten epäasialliset perustelut, syrjintä ja puolueellisuus. Tasavertaisuusperiaatteen loukkaamista ja päätösten epäasiallisia perusteluja koskevia asioita oli tarkasteluvuosien aikana 4–16 tapausta vuosittain. Syrjintää ja puolueellisuutta koskevia asioita oli puolestaan 1–13 tapausta. Tähän ryhmään kuuluneen myös asioita, joissa toiminnan taustalla vaikuttavat hyödyntävoittelun sijasta muut motiivit. Oikeuskanslerin tutkimista kanteluista ryhmät virka-aseman väärinkäyttö, päätösten epäasialliset perustelut, julkisten toimien epäluotettavuus ja syrjintä saattaisivat sisältää epäasiallista suosimista. Näidenkin tapausten määrä oli kuitenkin vähäinen: 0–7 kantelua vuosittain. Näyttää siltä, että ”hyvä veli” -verkostojen mahdollinen vaikutus viranomaistoiminnassa ei ilmene juurikaan kanteluissa.

¹⁰⁰ Salminen & Viinamäki & Ikola-Norrbacka (2007).

Vaasan yliopiston keväällä 2008 toteuttamassa kansalaiskyselyssä oli ”hyvä veli” -verkostojen ja nepotismin esiintymistä koskeva osio¹⁰¹. Vastanneista 60 prosenttia arveli verkostojen olevan Suomessa yleinen korruption muoto. Myös nepotismia eli läheisten suosimista koettiin esiintyvän Suomessa jokseenkin tai hyvin usein. Tutkimuksen mukaan vahvistuu käsitys siitä, että ”hyvä veli” -verkostot koetaan korruption vaikuttavimmaksi muodoksi Suomessa. Yleinen asenneilmapiiri niitä kohtaan on kuitenkin hyvin tuomitseva. Tutkijat määrittelivät ne enemmänkin epäeettiseen toimintaan kuin korruption kuuluviksi.

Läheisten suosimiseen liittyvät myös päätöksentekijän intressikonfliktit. Poliitikkojen tiiviit suhteet esimerkiksi elinkeinoelämään ja etujärjestöihin voivat aiheuttaa tällaisia tilanteita. Kaksoisroolien ja niiden johdosta syntyvien riskien tunnistaminen on olennaista.

6.5 Yhteenveto

Sekä vaalirahoituksen ilmoittamisjärjestelmää että rikoslain lahjontasäännöstöä on uudistettu kansainvälisiin yleissopimuksiin liittymisen ja sopimusten valvontamekanismien johdosta toistuvasti. Muutokset rikoslakiin jatkuvat lähiaikoina, ja lisäksi puolueiden rahoituksen läpinäkyvyyden lisäämistä selvitetään.

Kunnan päätöksenteon valmistelua ja toteutusta koskevat useat osin limittäiset lain säännökset, joista mahdollisen omaneduntavoittelun torjumiseksi olennaisimpia ovat esteellisyysäännöt. Kunnilla on kuntalain mukaan oltava lisäksi julkinen hallinto- tai johtosääntö, jossa vastuista ja päätöksenteosta säädetään lakia tarkemmin.

Sosiaalisilla verkostoilla on kapasiteetti vahvistaa yhteiskuntaa, mutta jos niissä esiintyy laajamittaisesti epäeettisiä tekoja, rapaattavat ne yhteiskunnassa koettua oikeudenmukaisuutta. Hyvä veli -verkostot koetaan suomalaisessa yhteiskunnassa ongelmallisiksi, sillä epäasianmukaisilla perusteilla tapahtuvan suosimisen katsotaan olevan osa niiden toimintaa. Korruption määrittelystä riippuen teot voidaan luokitella joko epäeettiseen toimintaan tai korruption kuuluviksi.

¹⁰¹ Salminen & Ikola-Norrbacka (2009, s. 102–108). Kyselyyn vastaajien otos oli kattava niin ikä-, sukupuoli- kuin koulutustasojakaumaltaan.

7 KORRUPTIOILLE ALTISTUMINEN RUOTSISSA JA VERTAILUA SUOMEEN

Tässä raportissa on tarkasteltu tähän mennessä korruption sääntelyä, kyselytutkimusten tietoja sekä korruption viittaavaa rikollisuutta viranomaistoiminnassa, elinkeinoiminnassa ja politiikassa. Seuraavaksi täydennetään kokonaiskuva korruptiosta luonnehtimalla lyhyesti korruption ilmenemismuotoja käytännössä ruotsalaisten esimerkkien avulla. Ruotsissa on koottu tyyppitapauksia poliisilta piiloon jäävästä korruptiosta osana laajaa korruptioselvitystä. Tämä korruptiivisen toiminnan ja epäasiallisen lobbauksen rajoja kuvaava näkökulma täydentää raportin kotimaisia havaintoja.

7.1 Yleiskuva

Ruotsissa vuonna 2003 aloittanut korruptionvastainen syyttäjäyksikkö (Riksenheten mot korruption) työllistää viisi päätoimista syyttäjää ja tarkastelee vuosittain 80–100 vihjettä tai tutkintapyyntöä. Ruotsissa toimii myös yksityisen sektorin ylläpitämä ”lahjusten vastainen instituutti” (Institutet mot mutor), joka purkaa oikeuskäytännössä asetetut linjaukset elinkeinoelämälle käytännön ohjeiksi.

Kaksi erillistä korruption ehkäisyyn ja torjuntaan keskittyvää instituutiota ei auttanut Ruotsia, kun GRECO-toimielin arvioi Ruotsin rikoslainsäädäntöä Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen korruptioyleissopimuksen perusteella. Ruotsi sai lukumäärältään vain kolme suositusta, mutta ensimmäinen niistä kuvastaa murska-arviota ruotsalaisen rikoslainsäädännön tilasta: GRECO suositti hallitukselle ryhtymistä olemassa olevan korruptiota koskevan rikoslainsäädännön johdonmukaisuuden ja selkeyden varmistavaan kokonaisuudistukseen.¹⁰²

Transparency Internationalin CPI-indeksin tuloksissa Ruotsi on sijoittunut yleensä hieman huonommin kuin Tanska, Suomi ja Islanti, mutta paremmin kuin Norja. Vuonna 2008 Ruotsin tulos pysyi samana mutta muiden tulosten heikettyä se nousi jaetulle ensimmäiselle sijalle. Kansalaisten arvion mukaan Ruotsissa lupaviranomaiset, poliisi ja puolustusvoimat ovat eniten korruptoituneita toimijoita.¹⁰³

¹⁰² COE (2009).

¹⁰³ TI CPI (1995–2008); TI GCB (2003–2009).

7.2 Korruptiotapauksia Ruotsista ja vertailua Suomeen

Vuonna 2007 Ruotsin rikoksantorjuntaneuvosto (Brottsförebyggande rådet, Brå) teki selvityksen korruptionvastaisen syyttäjäyksikön (Riksenheten mot korruption) käsittelemistä tapauksista.¹⁰⁴ Raporttia varten Brå analysoi 147 yksikön vuosina 2003–2005 käsittelemää asiaa ilmitulosta tuomioon. Ruotsissa syyttäjä toimii tutkinnanjohtajana, jolloin kaikki rikosepäilyt ilmituloa, tutkintaa ja syyttämistä koskeva tieto on koottu samaan yksikköön. Näin ollen yksikön asioista on ollut mahdollisuus muodostaa hyvä käsitys ilmitulleista vallan väärinkäytön tapauksista.

Reportissa piiloon jäävää korruptiota on käsitelty pureutuen korruption syihin, muotoihin, harmaisiin alueisiin, toimijoihin ja heidän kapasiteettiinsa.¹⁰⁵ Lobbaus ja henkilövaalit mainitaan Ruotsin raportissa korruption syihin liittyvinä alueina, joissa kontrollijärjestelmiä ja niiden tuomia rikosten ilmoittajia ei ole. Samoin raportissa mainitaan, että kansainvälistymiskehityksen myötä korkean tason lahjomistapausten varalle olisi hyvä luoda paljastamis- ja tutkintastrategioita, sillä tapausten määrän voi olettaa olevan kasvussa. Sekä lobbaus että henkilövaaleja koskeva problematiikka on Suomessa varmasti samankaltainen kuin Ruotsissa.

Korruption muotoihin liittyy Ruotsin raportin havainto pienen maan tiiviistä henkilösuhteista. Niiden vuoksi on yleensä vaikeaa näyttää toteen ”ystävyyttä”- tai ”hyvä veli”-palvelusten vaihtamista, jälkikäteistä antamista ja vaikutusta virka- tai muuhun toimintaan. Palveluksia, kiitoslahjoja tai muita tunnearvoisia etuja ei myöskään mielletä korruption kooluvaksi, jolloin näitä tapauksia koskevia ilmoituksia tehdään vähemmän. Raportissa suositellaan, että entistä enemmän huomiota kiinnitettäisiin esimerkiksi edullisiin vuokrasopimuksiin, koulutustarjouksiin ja työtilaisuuksiin. Suomessa ei ole järjestetty koskaan tiedotuskampanjaa korruption ehkäisemiseksi ja yleisen tietoisuuden lisäämiseksi vaan korruptiota on aina käsitelty mediassa yksittäistapausten innoittamana.

Ruotsia koskevan korruptioselvityksen tekijät olisivat olettaneet tietoyhteiskunnassa elämisen näkyvän rikosilmoituksissa selvemmin, mutta tiedon lainvastaista luovuttamista estänee tarkka julkisuuslainsäädäntö ja tekojen ilmituloa niiden vaikea havaittavuus. Asiakirjajulkisuus ei kuitenkaan koske yksityistä sektoria, joten se lienee julkista sektoria alttiimpi laittoman tiedonhankinnan kohteena.

Tarkastus- ja lupaviranomaisiin vaikuttamisen alueella arvellaan Ruotsissa olevan merkittävää korruptiivista piilorikollisuutta.¹⁰⁶ Trans-

¹⁰⁴ Selvitys on 150-sivuinen raportti nimeltään Korruptionens struktur i Sverige (2007).

¹⁰⁵ Korruptionens struktur i Sverige (2007, s. 111–126).

¹⁰⁶ Suomestakin tiedämme tapauksen kaivausluvan saaneen kaivosyhtiön johtoon palkatusta ministeriön lupavirkamiehestä.

parency Internationalin korruptiobarometri osoittaa Suomen rekisteri- ja lupahallinnon nauttivan kansalaisten luottamusta. Tässä yhteydessä voisi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista selvittää, missä yhteyksissä yritykset ovat kohdanneet lahjusvaateita ja korruptiota.

Selvityksen yhtenä osana on esitelty kaksitoista korruptiivisen toiminnan tyyppitapausta Ruotsista. Tyyppitapausten perustietoja muunnellen raporttiin on hahmoteltu kunkin tyyppitapauksen olennainen asiiasältö esimerkinomaisesti, jotta niiden luonne valottuu. Tähän on kirjattu lyhennelmät tapauksista, ja vertailun vuoksi tarkastellaan samantyyppisten tilanteiden esiintymistä ja ilmituloa Suomessa. Tosin Suomea koskevat havainnot perustuvat poliisin tietoon tulleisiin tapauksiin. Kaiken kaikkiaan esiteltävistä tapauksista hahmottuu se, että korruptio on hajainen ja monitahoinen ilmiö, joka liittyy laajalti erilaisiin toimintoihin julkisella sektorilla, elinkeinoelämässä ja muualla yhteiskunnassa.

”Lääkeyhtiö pyrkii voiton maksimointiin”

Lääkeyhtiö panostaa uuden tuotteen markkinointiin, jotta lääkärit tutustuvat lääkkeeseen hyvin. Yhtiö järjestää ”jatkokoulutuksen”, jossa tuote esitellään yhtiön kustannuksella paikalle matkanneille ja majoittuville lääkäreille. Tapaukseen kuuluviksi on laskettu myös sairaanhoitohenkilöstölle järjestetyt virkistysluonteiset ”informaatiokokoukset”, joissa uusia tuotteita esitellään tai muita lahjoja jaetaan tarjoilujen kera. Hoitoalalla on korostunut objektiivisuuden vaatimus. Sekä toimittajat että kansalaiset ovat hyvin tietoisia tämän tyyppisestä korruptiosta, mikä on vaikuttanut tapausten esiintuloon. Hoitoalan eettisiä sääntöjä on tapausten myötä uudistettu Ruotsissa ja myös elinkeinoelämä on pyrkinyt selkiyttämään omia sääntöjään. Syytteitä näistä tapauksista ei juuri ole nostettu, sillä Ruotsin lahjusrikoslainsäädäntö on markkinoinnin osalta epäselvä.

Suomen lahjusrikosilmoituksissa ei lääkäreihin liittyviä epäilyjä ilmoitustietojen mukaan ollut kirjattu kuin yksi, ja siinäkin ylilääkäri pyysi ”esittelytilaisuutta” tarjoiluineen. Vuoden 2006 virkarikosilmoituksissa terveydenhuoltohenkilöstöön kohdistui eniten virkasalaisuuden rikkomisepäilyjä.

”Kiinteistönvuokraaja ansaitsee sivubisneksillä”

Uuden liikekeskuksen rakennuttajat ulkoistavat muun muassa liiketilojen vuokrauksen alihankkijalle, joka palkkaa vuokralaisten hankintaan konsultin. Vuokralaisyrittäjiä ei löydy ja tieto tyhjästä tiloista kiinnostaa talousrikoksiin sekaantuneita tahoja. He tarjoavat konsultille vuokralaisia tuntemiensa hämäryrittäjien joukosta ja kertovat yrittäjille vuokrasopimuksen vastineeksi vaadittavan ”kirjekuorta”. Bulvaanien käytöstä huo-

limatta alihankkija ei hyväksy useita konsultin nimeämiä vuokralaisia, jolloin ”kirjekuoren” jo luovuttaneet vuokralaiset ilmoittavat maksaneensa välikäsille. Tapahtumien selvittäminen on erittäin vaikeaa, sillä kaikki osapuolet syyttelevät toisiaan. Tyypitapaukseen on katsottu kuuluvaksi myös tapauksia, joissa välikädet puuttuvat. Kun erilaiset alihankinta- ja välikäsijärjestelyt ovat kiinteistömarkkinoilla yleisiä, tilaisuuksia korrup-tioon on enemmän. Tapausten ilmituloon on voinut vaikuttaa myös alan tavanomaista parempi tietoisuus korrup-tiosta.

Suomen lahjusrikosilmoituksissa ei tarkasteluvuosina ollut tällaisia ilmoituksia. Tyypitapauksen kaltaisia tapauksia on saattanut tulla tutkin-taan myös esimerkiksi työnantajaan kohdistuvina petoksina. Selvää niin Suomessa kuin Ruotsissakin on, että tyypitapaus kuuluu rangaistavaan korrup-tioon.

”Myyntistrategioiden rajoilla”

Uskolliselle asiakkaalle on tapana jakaa bonuspisteitä. Yhtiö päättää antaa tuotteidensa ostajalle henkilökohtaisen bonuksen, joka suurenee tilauksen summan mukaan. Bonuspisteitä jaetaan niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin tilaajille, ja pisteet voi helposti muuttaa rahanarvoiseksi eduiksi kuten matkoiksi tai tuotteiksi. Järjestelyn ilmiintajana toimii usein firman kilpailija, joka katsoo viranomaisen valinnee heidän tuotteensa sijasta bonusfirman heikomman tuotteen vain hankintapäällikön henkilökohtais-ten bonusten takia. Muina ilmiintajina Ruotsissa toimivat bonustarjouk-sen vastaanottajat ja journalistit. Johtopäätöksenä raportissa esitettiin, että näissä tapauksissa lahjomisen tapa oli niin julkinen, että nopea ilmitulo oli todennäköistä. Toisaalta bonusjärjestelmät ovat kaupankäynnissä niin yleisiä, että tapauksen voi katsoa kuuluvan korrup-tion harmaalle alueelle eli järjestelyjä ei aina voi pitää rangaistavina.

Suomen lahjusrikosilmoituksissa markkinointimenettelyyn liittyviä tutkintapyyntöjä ei ilmennyt. Voimme olettaa, että markkinoijat ovat oopperalippujen herättämän keskustelun ja hankintamenettelyjen uudis-tamisen myötä miettineet strategioitaan uudelleen. Piilorikollisuuttakin varmasti esiintyy.

”Korruptoitunut toimija”

Kunnioitettuna työntekijänä tunnettu ostopäällikkö oli aina ollut hyvin tarkka ammattietiikastaan myös esimerkiksi vastaanotettujen lahjojen suhteen. Kun hänelle annettu viimeinen hankinta on käynnissä, yksi tava-rantoimittaja yrittää tarjota ostopäällikölle hienovaraisen välikäden kaut-ta ”yksityistä palkkiota”, jos hankinta hoidetaan ”oikein”. Ostopäällikkö ei voi vastustaa kiusausta saada lokoisimmat eläkepäivät ja valmistele-

huolellisesti johtoryhmälle kyseisen toimittajan tuotteiden hankintaesityksen, jonka johtoryhmä totutusti hyväksyy. Tavarantoimittajan kilpailija sai palkkiosta vihiä ilmiantaen ostopäällikön poliisille. Hankintamenetelyjen haavoittuvuus korruptiivisille tarjouksille on yleisessä tiedossa, mikä on Ruotsissa luultavimmin vaikuttanut siihen, että tyyppitapaus oli kaikkein yleisimpiä korruptioyksikön käsittelemiä rikosasioita. Ilmoittajina toimivat Ruotsissa myös työnantajat.

Suomen lahjusrikosaineistossa oli vain muutama tyyppitapausten kaltainen ilmoitus. Tapauksia on siis tullut ilmi huomattavasti vähemmän kuin Ruotsissa. Todennäköistä on, että yksityisen sektorin tapausten poliisille ilmoittamista vähentää sekä tekojen pienempi moitittavuus lainsäädännön tasolla¹⁰⁷ että yritysten maineen menetyksen pelko. Suomessa on 1.6.2007 tullut voimaan uusi hankintalaki (L 348/2007), jonka voimaantulon myötä organisaatioissa lienee tarkasteltu sisäisiä käytäntöjä väärinkäytösten estämiseksi ja havaitsemiseksi.

”Virheettömät tarkastukset ja uusitut luvat”

Pikkupaikkakunnan yrittäjäkuningas tuntee ”kaikki” ja myöntää viranomaiskontaktien olevan hänelle tärkeitä. Hänen ravintola- yms. yrityksensä saavat aina laajennuksiinsa rakennusluvan, terveys- tai palotarkastajat eivät löydä koskaan huomautettavaa ja hänen autonsa läpäisee aina katsastuksen. Raportin mukaan tämän tyyppistä klassista korruptiota ei pidetä Ruotsissa tavallisena. Tyyppitapaus tuli kuitenkin korruptioyksikön käsittelemissä asioissa esiin, ja usein joko lahjuksen antaja tai saaja oli kertonut lahjuksista jollekulle, minkä jälkeen juttu päättyi tutkintaan. Kyse on lainvastaisesta korruptiosta.

Suomen lahjusrikosaineistossa ainoita lupaviranomaisen lahjontaa tai sen yrityksiä edustivat ulkomaalaisvirastossa ilmenneet tapaukset. Ruotsin raportissakin esitetään, että on vaikea arvioida miten laaja tietoisuus tällaiseen määräävään asemaan liittyvästä problematiikasta vallitsee. Erityisesti tällaista ”verkostoitumista” voi tapahtua pienissä yhteisöissä, mikäli jonkin työnantajan tai yrittäjän merkitys paikkakunnan elinkeinorakenteelle on ratkaiseva.

”Miljardien arvoinen kansainvälinen korruptiokauppa”

Suurissa ulkomaan investoinneissa ruotsalaisyhtiöt käyttävät raportin mukaan rahaliikenteen hienovaraiseen ja jäljittämistä vaikeuttavaan kanavointiin kohdealueella toimivia välikäsiä, joita kutsutaan agenteiksi,

¹⁰⁷ Elinkeinotoiminnan lahjomistekojen osalta rikoslaki ei tunne törkeitä tekemuotoja. Ks. tarkemmin jakso 4 ja liite 1.

meklareiksi tai konsulteiksi. Näillä toimijoilla on kohdemaassa hyvä kontaktiverkosto, jonka avulla hallinnolliset ja muut esteet saadaan hoidettua suhteellisen vaivatta. Oikeiden yhteyshenkilöiden löytäminen ja lainsäädännöllinen neuvonta kirjataan agentin tehtäviksi. Usein agentti saa palkionsa vasta myönteisen hankintapäätöksen jälkeen. Raportin johtopäätöksenä esitetään kyseessä olevan niin suuret summat, että yritysjohdon on oltava tietoinen toimintastrategiasta. Ruotsissa tällaisia tapauksia ei ole tullut ilmi monia, mutta tekotapa on niissä kaikissa niin samanlainen, että ne muodostavat oman tyyppitapauksensa. Tietoisuus tekotavasta ulkomaankaupassa on niin suuri, että kilpailijayritykset ovat toimittaneet syyttäjäyksikköön vihjeitä. Esitutkinta ei ole ollut kovin menestyksekkästä sillä käytännössä suuri osa poliisityöstä tulisi tehdä ulkomailla kohdemaassa, eivätkä nämä ole olleet halukkaita selvittämään asiaa. Kyse on rangaistavasta korruptiosta, kun ulkomaisen viranomaisen lupa- tai hankintaprosessiin pyritään vaikuttamaan.

Sekä suomalainen että ulkomainen media on julkaissut tietoja eri puolilla maailmaa suomalaisiin yrityksiin tai niiden tytäryhtiöihin kohdistuneista tyyppitapausten kaltaisista epäilyistä. Keskusrikospoliisi on tutkinut muun muassa Patria Vehicles Oy:n Sloveniaan ja Kroatiaan sekä Patria Land and Armament Oy:ön sulautuneen Patria Weapons Systemin Egyptiin tekemiin kauppoihin kohdistuvia lahjus- ym. rikosepäilyjä. Suomen rikoslain mukaan kyse on rangaistavasta korruptiosta, jonka tutkimiseen suomalaisella esitutkintaviranomaisella on toimivalta, jos suomalaisyhtiö on lahjonut ulkomaista viranomaista. Erilaisten tytäryhtiöjärjestelyjen tai yksityisen sektorin tekojen suhteen tilanne ei ole näin selkeä.

”Katukorruptio”

Vartija huomaa näpistyksen tai poliisi pysäyttää ylinopeuden vuoksi ja rikkomukseen syyllinen kokeilee ulospääsyä tilanteesta lahjomisyrittäksellä. Yhteistä näille tapauksille on, että lahjustarjousta on edeltänyt jokin toinen rikkomus ja ilmoittajana on viran puolesta toimiva lahjomisyrittäksen kohde. Yritykset on selkeästi säädetty rangaistavaksi.

Tämä oli Suomen lahjusrikosaineistossa yleisin ilmoitustyyppi, johon kuuluivat myös raja- tai tullitarkastuksen yhteydessä tehdyt yritykset. Ilmoittamisalttiuteen luultavasti vaikuttaa se, epäilläänkö tekijää jo muustakin rikoksesta. Työnantajan ohjeistuksilla tulisi huolehtia, että ilmoittamiskynnys säilyy matalana.

”Yrittäjä tulkitsee edustussääntöjä”

Yrityksellä voi olla selkeät lahjomisen vastaiset periaatteet, mutta johtohenkilöiden mukaan lahjomisesta voidaan erottaa ”normaali” yhteis-

työsuhteiden lujittaminen kiitoslahjoja tai -matkoja antamalla. Raportissa kuvataan kiitoslahjoja korruption todella ruotsalaiseksi muodoksi. ”Edustuslahjojen” tosiasiallinen luonne on molempien osapuolten tiedossa, mutta soveltuvia rajoja ehkä rikotaan niin täpärästi, ettei kummankaan omatunto kolkuta liikaa. Kilpailijayhtiöt ja Ruotsissa myös toimittajat ovat näissä tapauksissa tärkeitä ilmoittajia. Aina ei kuitenkaan ole kyse rikoksesta vaan edustus-suhteissa liikutaan kielletyn ja sallitun välisellä vyöhykkeellä.

Suomen lahjusrikosaineistossa oli useita tapauksia, joissa ilmoitustietojen perusteella oli kyse jonkin asteisesta ”suhteiden lujittamisesta” tai sen vuoksi tapahtuneesta suosimisesta. Ilmoituksista harvoin kävi ilmi, olikokestitys tai tavara vaihtanut omistajaa ennen vai jälkeen sopimuksen solmimisen, mutta on varsin selvää, että tällaisilla korruptiivisilla käytännöillä on vankka jalansija Suomessakin.

”Kotipalvelu palkitaan”

Kodin- tai sairaanhoitaja on monen vanhuksen arkipäivän ainoa ihmiskontakti. Vanhus kokee voimakasta kiittollisuuden tunnetta, vaikka hoitaja tekee hänestä huolehtiessaan ”vain” työtään. Vaikea tilanne syntyy, kun vanhus alkaa vaatia hoitajaa ottamaan vastaan arvolahjoja tai rahaa. Hoitaja voi väsyä vaateisiin tai keksiä väliaikaisratkaisun: ottaa lahjat nyt vastaan ja palauttaa ne myöhemmin omaisille. Omaisten vierailut saattavat paljastaa lahjojen vastaanottamisen, ja hoitaja joutuu esitutkinnan kohteeksi. Ruotsissa tyyppitapaus on hyvin tunnettu, ja tapauksia on ollut korruptioyksikön esitutkinnassa useita. Hoitoalalla asia on ollut pitkään tiedostettu ja työpaikkojen sisäiset ohjeet ja käytännöt ovat tarkat, mutta silti tapauksia tulee esiin vanhusten omaisten ilmoittamana.

Yhdessäkään Suomessa kirjatussa lahjusrikosilmoituksessa ei ollut kyse tapauksesta, jossa vanhuksen olisi kirjattu vaatineen lahjojen vastaanottamista. Yksi lahjustapaus oli asetelmaltaan samanlainen: kotipalvelun sairaanhoitajan epäiltiin taivutelleen vanhuksen luovuttamaan hänelle suuria summia. Ilmoitusta asiasta ei kuitenkaan tehnyt omainen. Palvelu- tai hoitokodin omahoitajan oikeudettomia käteisnostoja vanhuksen tililtä on kirjattu luottamusaseman väärinkäyttönä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen sisäisen kontrollin tulisi Suomessakin olla valppaana riskien suhteen.

”Huvitusta”

Markkinointi ja suhteiden ylläpito on vaikeaa, jos yritys haluaa tarjota sekä tietoa tuotteista että suhteita lujittavaa huvitusta niille, jotka todella päättävät tilaajaorganisaation asioista. Johtoporras tulisi ottaa vastaan näyttävässä puitteissa, kuten esimerkiksi musikaalin, VIP-tilaisuuden tai

muun vastaavan tilaisuuden yhteydessä. Ruotsissa toimintatavat ovat saaneet julkisuutta yritys- tai valtiollisten johtajien hyväksytyä tällaisia kutsuja. Syyttäjäyksikössä on törmätty vaikeuksiin näyttää epäasiallista vaikuttamistarkoitusta, erityisesti jos asiakassuhde on jo päättynyt tai sitä ei ole vielä ollutkaan.

Suomessa tätä tyyppitapausta tuli ilmoituksista esiin muutama, tunnetuimpana valtakunnansyyttäjän lahjusrikkomuksen syyksilukevaan syyttämättäjättämispäätökseen myöhemmin päätynyt KELA:n pääjohtajan tapaus. Korkein oikeus on myös linjannut johtavien virkamiesten edustus- ja yhteiskuntasuhteiden hoitamisvelvollisuutta niin, että pitkäaikaisten henkilö- ja yhteiskuntasuhteiden hoitamisen yhteydessä on tavanomaista osoittaa vastavuoroista kohtuullista vieraanvaraisuutta (KKO 2006:37). Kyse ei Suomessa siis ole rikoksesta, kunhan vieraanvaraisuudessa pysytään kohtuudessa.¹⁰⁸

”Tyytymätön kansalainen näkee korruptiota kaikkialla”

Jokaisen tyytymättömän kansalaisen menneisyydestä löytyy yksi viranomaiskontakti, jossa viranomaisen ei ole menetellyt kovin tyylikkäästi. Kokemus jää elämään valittajan mieleen ja hän lähestyy poliisia tai syyttäjää pitkällä kirjeillä väärinkäytöksistä. Ruotsissa ilmoituksissa on taustalla usein jokin omaisuuteen liittyvä epäoikeudenmukaisuus, jonka selvittämättä jäämisestä on tehty johtopäätös, että kyse on korruptios- ta. Ilmoitusten johdosta ilmenee toisinaan joitain viranomaismenettelyn puutteita, mutta keskimäärin tyyppitapaus päättyy Ruotsissa harvoin esitutkintaan. Raportissa todetaan, että näissä tapauksissa on harvemmin rikollista korruptiota, vaan ennemminkin epäeettistä käytöstä.

Suomen viranomaisrakenteessa oikeusasiamies vastaanottaa tällaisia kirjelmiä todennäköisemmin kuin poliisi tai varsinkaan syyttäjä. Suomen lahjusrikosaineistossa oli useampia tapauksia, jotka olivat tulleet tutkintaan eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) kautta. EOA:lta poliisille tullessiin ilmoituksiin ei useinkaan ollut kirjattu asian taustaa, joten johtopäätöksiä tyyppitapausta mahdollisesti edustavista ilmoituksista Suomessa ei voida rikosilmoitusaineistosta tehdä. Virkarikosaineistossa oli yksi ahkera tutkintapyyntöjen tekijä, jolta kirjattiin kolmetoista keskenään samankaltaista rikosilmoitusta.

”Veronmaksajat rähinöivät”

Julkisen laitoksen pääjohtaja maksaa baarissa työnantajan luottokortilla monta juomaa, taksikuitin kellonaika on turhan myöhäinen kokouksen

¹⁰⁸ Oikeuskäytännön rajanvedon kommentointia ks. Viljanen (2008).

päättymiseen nähden tai ulkomaan matkaohjelma on kevyt. Journalistit seuraavat yksityisen vihjeen perusteella tietyn päättävän henkilön toimia pitkäjänteisesti, ja suunnittelevat jutun julkistamisajankohdan ja -järjestyksen tarkkaan. Lööppien olennainen sisältö on veronmaksajien rahojen jatkuva tuhlaaminen.

Suomestakin tunnetaan median valppaus valtakunnantason päättäjiä kohtaan: Destian toimitusjohtajan epäselvyydet ja aikaisemmin mainittu KELA:n pääjohtajan tapaus tulivat alun perin ilmi lehdistön aktiivisuuden johdosta. Lehdistön jatkuva kaupallistuminen ja lyhytnäköiset tulostavoitteet voivat estää pitkäjänteisen tutkivan journalismin teon, mikä voi vähentää toimittajien mahdollisuuksia paljastaa korruptiivisia tekoja. Suomessa on lisäksi varsin keskittynyt median omistajarakenne, joka saattaa osaltaan vähentää kilpailua tämän tyyppisillä jutuilla.

7.3 Yhteenveto

Kansainvälisten mittausten perusteella Ruotsi kuuluu Suomen tavoin vähäisen korruption maihin. Ruotsissa aloitti vuonna 2003 toimintansa korruption vastainen syyttäjäyksikkö, joka käsittelee vihjeitä ja tutkintapyyntöjä korruptiivisesta toiminnasta. Euroopan neuvoston GRECO-toimielin on edellyttänyt Ruotsilta korruptiota koskevan rikoslainsäädännön kokonaisuudistusta.

Tutkimuslaitos BRÅ teki vuonna 2007 tutkimuksen syyttäjäyksikön vuosina 2003–2005 käsittelemistä tapauksista. Selvityksessä esiteltiin kaksitoista korruptiivisen toiminnan tyyppitapausta Ruotsista. Ne kohdistuivat laajalti eri sektoreille ja erilaisiin vuorovaikutuksen muotoihin yhteiskunnassa. Tyypilliset korruptiotapaukset liittyivät esimerkiksi markkinointi-, myynti- ja ostotoimintaan, kansainvälisiin hankintasopimuksiin tai asiointiin vartijoiden ja poliisin kanssa.

Verrattaessa Suomen tilannetta Ruotsin raporttiin löytyy monenlaisia yhtymäkohtia tai samankaltaisuuksia. Piilorikollisuuden puolella merkittävää lienee hankintatoimen tapausten esilletulo Ruotsissa mutta ei Suomessa. Lisäksi voisi olla aiheellista selvittää suomalaisten yritysten kohtaamien korruptiovaateiden esiintymistilanteita.

8 YHTEENVETOA JA JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Tutkimusasetelma

Korruptiolla tarkoitetaan yleensä vallan väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi. Tämä raportti kuvaa suomalaista korruptiota 2000-luvulla. Tarkastelun kohteena ovat lahjonta ja muut korruption ydinalueet.

Tutkimuksen teoreettisissa osissa esitellään korruption mittaamista, aihetta kuvaavaa kirjallisuutta sekä kansainvälistä ja kotimaista sääntelymateriaalia. Empiirisissä osissa tarkastellaan kyselytutkimusten tietoja piilorikollisuudesta ja poliisin tietoon tulleita rikoksia. Rikosilmoitusten analyysi kuvaa korruptiorikoksia viranomaistoiminnassa, elinkeinotoiminnassa ja poliittisessa toiminnassa.

Tutkimuksen tiedot ovat hyödyksi arvioitaessa korruptiorikollisuuden määrittelyä ja tilastointia, säännönmukaisen seurannan tarvetta sekä muita korruptiota koskevia tieto- ja tutkimustarpeita. Tutkimus laajentaa tietopohjaa korruptiosta ja voi näin edesauttaa korruption havaitsemista ja torjuntaa.

Keskeisimmät havainnot

Korruption ulottuvuudet

Korruptiota ei ole kansallisesti määritelty lainsäädännössä tai lainvalmisteluasiakirjoissa. Korruptio on laajempi ilmiö kuin korruptiorikollisuus. Rikolliset tekotavat vaihtelevat vähäisistä lahjuksista laajamittaiseen vallan väärinkäyttöön.

Korruption näkyvä osa tarkoittaa poliisin tietoon tullutta rikollisuutta. Enin osa korruptiosta jää kuitenkin organisaatioiden sisäiseksi asiaksi tai ei tule edes niiden tietoon. Vallan väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi esiintyy kaikkialla yhteiskunnassa: viranomaistoiminnassa, elinkeinotoiminnassa ja kolmannella sektorilla (poliittiset puolueet, järjestöt yms.).

Korruptiota on tutkittu monilla tieteenaloilla ja tutkimustoiminta on kohdistunut monipuolisesti yhteiskunnan eri toimintoihin. Silti aihetta on tutkittu harvoin tämän raportin tavoin siten, että tarkastelu kattaisi samalla kertaa yhtäältä piilorikollisuuden ja poliisille ilmoitetun rikollisuuden sekä toisaalta korruption keskeisimmät ilmenemismuodot yhteiskunnan eri sektoreilla.

Korruptio kyselytutkimusten valossa

Korruptiosta on koottu kansainvälistä vertailutietoa 1990-luvulta lähtien. Sen avulla on mahdollista luonnehtia korruptiivisen käyttäytymisen yleisyyttä ja piilorikollisuutta. Tässä raportissa on esitelty lähemmin kolmea useasti toistettua korruptiotutkimusta, joissa Suomi on ollut mukana.

Transparency Internationalin CPI-indeksi (Corruption Perceptions Index) kuvaa havaintoja lahjusten ottamisesta viranomaistoiminnassa tai politiikassa. Vuosina 1995–2008 koottujen tietojen mukaan tällainen korruptio on Suomessa kansainvälisesti vertaillen harvinaista. Viimeisimmässä mittauksessa arviot Suomen tilanteesta kuitenkin heikkenivät. Lahjusten maksamista yritystoiminnassa koskevassa Transparency Internationalin vertailussa (BPI, Bribe Payers' Index) Suomi ei ole ollut mukana.

Kansalaisten näkemyksiä korruptiosta on selvitetty Transparency Internationalin GCB-tutkimuksessa (Global Corruption Barometer) vuosina 2003–2009. Vuonna 2009 vain kaksi prosenttia suomalaisista ilmoitti maksaneensa lahjuksia edeltävänä vuonna. Muissa länsimaissa osuus oli samaa suuruusluokkaa. Suomessa korruptiolle alttiimpina toimintoina nähdään poliittiset puolueet ja elinkeinoelämä. Poliittiset puolueet olivat listan kärjessä myös koko maailmassa ja EU:ssa.

Eurobarometri-tutkimuksissa 2000-luvulla Suomi on sijoittunut kansalaisten arvioimana vähiten korruptoituneisiin maihin. EU:n instituutioissa esiintyy suomalaisten mielestä selvästi enemmän korruptiota kuin oman maan hallinnossa. Kotimaan julkiset hankinnat, rakennuslupien myöntäminen ja poliittinen toiminta koetaan eniten alttiiksi korruptiolle. Poliisi kuuluu vähiten korruptoituneisiin toimijoihin.

Suomen korruptiotilanteesta kertyy jatkuvasti myös uutta kotimaista tutkimustietoa eri aloilta. Esimerkkeinä voidaan mainita julkishallinnon etiikkaa, yritysturvallisuutta ja luottamusta poliisiin kuvaavat kyselytutkimukset viime vuosilta.

Korruptiota koskeva sääntely

Kansainvälisessä valtioiden välisessä yhteistyössä on viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvavassa määrin kiinnitetty huomiota lahjonnan ja korruption torjuntaan. Suomi on liittynyt kaikkiin alan merkittäviin yleis-sopimuksiin, ja erityisesti lahjusrikossäännösten soveltamisala on laajentunut kehityksen myötä. Euroopan Neuvoston korruption vastaisen toimielimen (GRECO) maatarkastukset ovat tuoneet tärkeää vertailutietoa järjestelmämme toimivuudesta käytännössä.

Rikoslain 16, 30 ja 40 lukujen lahjusrikossäännökset ja niiden soveltamiskäytäntö ovat erityisen olennaisia korruption rikosten alan tarkastelussa, mutta myös muissa rikoslain luvuissa on ilmiötä koskevaa sään-

telyä. Korruptionrikollisuuden kuuluva toiminta sisältyy esimerkiksi osaan virkarikoksista, luottamusaseman väärinkäyttörikoksista, yrityssalaisuuksia koskevista rikoksista sekä petos- ja kavallusrikoksista. Yhteistä sääntelylle vaikuttaisi olevan tavoite turvata virka- tai liiketoiminnan sekä poliittisen toiminnan asianmukaisuutta tai toimintaa kohtaan tunnettua luottamusta.

Poliisin tietoon tullut lahjusrikollisuus ja muut korruptiorikokset

Rikosilmoituksia tarkastelemalla voi tehdä havaintoja ilmitulleesta korruptiorikollisuudesta, ja näiden tapausten etenemisestä esitutkintaviranomaiselta syyttäjälle. Havaintojen vertailu yhteiskuntarakenteiltaan samankaltaisissa maissa tehtyihin vastaaviin havaintoihin voi antaa viitteitä piiloon jäävästä rikollisuudesta.

Korruption ehdotonta ydintä edustavia lahjusrikosilmoituksia on tehty 2000-luvulla noin 10 kappaletta vuosittain. Muita tärkeimpiä korruptiivisia rikoksia ovat olleet virkasalaisuuden rikkominen ja virka-aseman väärinkäyttämisen eri tekemuodot (n. 50 kpl / v), luottamusaseman väärinkäyttö (n. 30 kpl / v) ja yrityssalaisuuksiin liittyvät rikokset (n. 30 kpl / v).

Valtaosa Suomessa ilmitulleesta lahjusrikollisuudesta kirjataan lahjuksen antamisena niin sanotun katukorruption tyyppisissä tilanteissa, joissa lahjusta tarjotaan mutta lahjustarjousta ei hyväksytä. Rikostilastot elinkeinotoiminnan lahjusrikoksista kertovat enemmän työnantajien valvontamekanismeista ja ilmoittamishalukkuudesta kuin rikosten todellisesta määrästä.

Kansalaiset ilmoittavat aktiivisesti epäilyistään virkakoneiston lainvastaisesta toiminnasta, mutta todennäköisimmin rikosoikeusjärjestelmässä etenevät viranomaisen tekemät tutkintapyynnöt. Erikoista virkasalaisuusrikosten rikosilmoituksissa on hyödyntävoittelun ei-taloudellinen luonne.

Luottamusaseman väärinkäytön rangaistavuuteen kuuluu vahingon aiheuttaminen, mutta rikosilmoitusten kirjauksissa vahinkoa tärkeämpään asemaan nousi tavoiteltu tai saavutettu hyöty. Yleisin tekotyyppi on ryhtyminen päämiehen taloudellisissa asioissa tekoon, johon ei ollut oikeutta.

Yrityssalaisuusrikoksia epäillään tapahtuvaksi elinkeinoelämän kaikilla sektoreilla. Todennäköisimmin epäilyn kohteeksi joutuu uutta yritystoimintaa aloitteleva entinen miestyöntekijä.

Korruptio ja poliittinen toiminta

Sekä vaalirahoituksen ilmoittamisjärjestelmää että rikoslain lahjontasäännöstöä on uudistettu kansainvälisiin yleissopimuksiin liittymisen ja sopi-

musten valvontamekanismien johdosta toistuvasti. Muutokset rikoslakiin jatkuvat lähivuosina, ja lisäksi puolueiden rahoituksen läpinäkyvyyden lisäämistä selvitetään.

Kunnan päätöksenteon valmistelua ja toteutusta koskevat useat osin limittäiset lain säännökset, joista mahdollisen omaneduntavoittelun torjumiseksi olennaisimpia ovat esteellisyyssäännöt. Kunnilla on kuntalain mukaan oltava lisäksi julkinen hallinto- tai johtosääntö, jossa vastuista ja päätöksenteosta säädetään lakia tarkemmin.

Sosiaalisilla verkostoilla on kapasiteetti vahvistaa yhteiskuntaa, mutta jos niissä esiintyy laajamittaisesti epäeettisiä tekoja, rapauttavat ne yhteiskunnassa koettua oikeudenmukaisuutta. Hyvä veli -verkostot koetaan suomalaisessa yhteiskunnassa ongelmallisiksi, sillä epäasianmukaisilla perusteilla tapahtuvan suosimisen katsotaan olevan osa niiden toimintaa. Korruption määrittelystä riippuen teot voidaan luokitella joko epäeettiseen toimintaan tai korruptioon kuuluviksi.

Havaintoja korruptiolle altistumisesta

Suomea koskevat tiedot viranomais-, yritys- ja poliittisen toiminnan korruptiosta eivät juuri sisällä tietoa poliisilta piiloon jäävistä käytännön korruptiotilanteista. Siksi asiaa käsiteltiin tässä raportissa esittelemällä Ruotsissa korruptiosta tehtyä laajaa selvitystä.

Kansainvälisten mittauksen perusteella Ruotsi kuuluu Suomen tavoin vähäisen korruption maihin. Ruotsissa aloitti vuonna 2003 toimintansa korruption vastainen syyttäjyksikkö, joka käsittelee vihjeitä ja tutkintapyyntöjä korruptiivisesta toiminnasta.

Tutkimuslaitos BRÅ teki vuonna 2007 tutkimuksen syyttäjyksikön vuosina 2003–2005 käsittelemistä tapauksista. Selvityksessä esiteltiin kaksitoista korruptiivisen toiminnan tyyppitapausta Ruotsista. Ne kohdistuivat laajalti eri sektoreille ja erilaisiin vuorovaikutuksen muotoihin yhteiskunnassa.

Tyypilliset korruptiotapaukset liittyivät esimerkiksi markkinointi-, myynti- ja ostotoimintaan, kansainvälisiin hankintasopimuksiin tai asiointiin vartijoiden ja poliisin kanssa. Tapauksia oli myös julkisten varojen käytöstä yksityisiin tarkoituksiin, tunnetun yrittäjän aseman käyttämisestä rakennus- ja muiden lupien järjestelyyn sekä kotipalvelun ylimääräisestä palkitsemisesta.

Johtopäätöksiä ja kehittämissuhteita

Suomi on perinteisesti ollut vähäisen korruption mallimaa. Siksi on mahdollista, että maassamme on syntynyt liiankin sinisilmäinen kuva kor-

ruptiivisen käyttäytymisen laajuudesta yhteiskunnassa tai korruptiorikollisuuden vakavuudesta.

Viime vuosilta voidaan havaita monia kehityspiirteitä, joiden perusteella kiinnostus korruptiota ja sen torjuntaa kohtaan näyttää lisääntyneen. Sisäasiainministeriö on perustanut keskusrikospoliisiin hankkeen korruptiorikollisuuden seurantaan varten. Oikeusministeriö on asettanut laaja-alaisen korruption vastaisen yhteistyöverkoston. Vaalirahoituksesta ja monista muista korruptioepäilyistä on keskusteltu vilkkaasti julkisuudessa. Tietoisuuden lisääntyminen on ennakkoehto sille, että korruption erilaisiin ilmenemismuotoihin osataan kiinnittää huomiota yhteiskunnassa. Tämä puolestaan palvelee sekä rikosten paljastamista että niiden tutkinta- ja torjuntatyötä.

Tässä raportissa on arvioitu Suomen korruptiotilannetta laajasti eri näkökulmista sekä kokoamalla aiempaa tietoa että tuottamalla uutta tietoa. Tutkimuksen perusteella voidaan tehdä joitakin päätelmiä ja kehittämis ehdotuksia poliisin tietoon tulleista korruptiotapauksista, piiloriikollisuudeksi jäävästä korruptiivisesta käyttäytymisestä sekä korruption sääntelystä ja sen ongelmakohdista.

Poliisin tietoon tulleista rikoksista on vaikeaa yksiselitteisesti määrittellä, milloin on kysymys korruptiota sisältävästä rikoksesta. Tältä osin voidaan erottaa kolme ryhmää.

Ensinnäkin lahjusrikollisuus kokonaisuudessaan sisältyy korruptiorikollisuudeksi luettaviin tekoihin. Toiseksi tämän kovan ytimen ulkopuolelle jää rikoksia, joihin liittyy usein korruptiivista toimintaa. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi osa virkarikoksista, luottamusaseman väärinkäyttö ja yrityssalaisuusrikokset. Kolmas ryhmä koostuu rikoksista, joissa tuhansista tapauksista todennäköisesti vain pieni osa viittaa korruptioon. Esimerkiksi petos- ja kavallusrikokset kuuluvat tähän ryhmään.

Tässä raportissa on arvioitu alustavasti korruptiivista toimintaa sisältävien rikosten yleisyyttä ja ominaispiirteitä keskeisimpien rikosnimikkeiden osalta. Nykyisin ei kuitenkaan tiedetä tarkasti näiden rikosten kokonaismäärää. Tämä johtuu etenkin siitä, että lahjusrikollisuuden ulkopuolelle jäävien korruptiorikosten määrästä ei ole selvää kuvaa.

Poliisin tietoon tullutta korruptiorikollisuutta olisi hyödyllistä seurata säännönmukaisesti, jolloin saataisiin täsmällinen ja määrääjain täydentävä kuva näiden rikosten määrän kehityksestä ja sisällöstä. Korruptiorikoksia kuvaavan seurannan järjestäminen edellyttäisi vastaavanlaista toimintatapaa kuin esimerkiksi rasistisen rikosten tai viharikosten seuranta. Osa korruptiotapauksista löytyisi suoraan rikosnimikkeen perusteella (esim. lahjusrikollisuus), mutta osa niistä pitäisi etsiä rikosilmoituksista sanahakujen avulla. Mahdollisesti myös poliisille tulevien sekalaisten S-ilmoitusten joukkoon voi sisältyä tapauksia, joissa lopulta paljastuu korruptiivista toimintaa.

Piiloon jäävää korruptiota on tutkittu jonkin verran, mutta lisätiedolle olisi tarvetta. Tutkimusta voisi suunnata sellaisille alueille, jotka kyselytutkimusten perusteella ovat eniten korruptiolle alttiita toimintoja yhteiskunnassa. Näin saataisiin tarkempaa tietoa esimerkiksi siitä, ovatko kansalaisten arvioimat ongelma-alueet myyttejä vai todellisuutta.

Toisaalta tutkimustoimintaa keskeisimpien turvallisuusviranomaisien (poliisi, tull, rajavartiolaitos) korruptiosta ei sovi kokonaan unohtaa, vaikka kyselyjen mukaan niitä ei koetakaan Suomessa erityisen ongelmallisiksi alueiksi. Näille viranomaisille kuitenkin tarjotaan jatkuvasti lahjuksia. Poliisin tietoon tulleissa lahjusrikoksissa yleisin ryhmä oli lahjuksen tarjoaminen poliisi-, tull- tai rajaviranomaiselle.

Selvityksen arvoisia piilevän korruption osa-alueita voisivat olla myös julkisen hallinnon ja yritysten sisäiset väärinkäytökset ja niiden selvittelykeinot. Tällaisten tietojen avulla olisi mahdollista luonnehtia korruption tyyppitapauksia Ruotsissa tehdyn laajan arvioinnin kaltaisesti. Piilorikollisuuden puolella tarvittaisiin säännönmukaisesti koottua tietoa lahjusten maksamisesta, koska Suomi ei ole mukana Transparency Internationalin BPI-indeksin (Bribe Payers' Index) aineistossa. Toisaalta olisi syytä tarkemmin selvittää tilanteet, joissa yritykset ovat kohdanneet Suomessa lahjusvaateita.

Korruptiota koskeva lainsäädäntö on laajentunut ja täsmentynyt Suomessa kansainvälisten sopimusvelvoitteiden ansiosta 1990-luvulta alkaen. Sääntely on monilta osin toimivaa, mutta erityisesti poliittisen toiminnan korruptio ja epäeettisyys on saanut viime aikoina osakseen paljon huomiota. Vaalirahoitukseen liittyviä lainsäädännön puutteita on vast'ikään korjattu, mutta puoluerahoituksen avoimuudessa ei ole edetty yhtä hyvin. Kansalaisten arvion mukaan poliittinen toiminta on Suomessa keskeisimpiä korruption pesäkkeitä.

Korruptio on tapausten tutkinnan näkökulmasta ongelmallinen alue. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että määrittelemätön osa korruptiosta on piilossa yhteiskunnan rakenteissa. Raja oikean ja väärän vaikuttamisen tai terveiden ja epäterveiden lobbauskäytäntöjen kesken ei ole lainkaan selvä. Lisätiedot toimintakäytännöistä yhteiskunnan eri sektoreilla ja niiden kesken voisivat olla tarpeellisia. Asian tutkiminen edellyttää toimintatapojen tarkastelua julkisella sektorilla hallinnonaloittain ja yksityisellä sektorilla toimialoittain.

Korruptiotapausten ilmitulo on sattumanvaraista ja poliisille ilmoitetaan vain jäävuoren huippu kaikista korruptiivista käyttäytymistä sisältävistä tapauksista. Koska poliisin tutkimia tapauksia on vähän, niiden ominaispiirteistä ja tutkinnasta kertyy poliisille vain satunnaisesti kokemusta ja tietotaitoa. Näytön hankkiminen korruptiosta voidaan arvioida yleensä haastavaksi tehtäväksi. On mahdollista, että esitutkintakynnys on näissä rikosepäilyissä käytännössä korkea.

Korruptio ei ole uusi ilmiö. Viranomaistoiminnassa esiintyvä lahjusrikollisuus on perinteisesti ollut korruption ydin. Korruptioon liittyvän keskustelun ja lainsäädännön kohdeala on laajentunut vähitellen elinkeinotoimintaan ja edelleen poliittiseen toimintaan. Kolmannen sektorin toimijoista järjestöjä varten ei ole sääntelyä, vaan niihin sovelletaan elinkeinotoiminnan lahjusrikossäännöksiä. Tästä ei välttämättä tiedetä riittävästi järjestöorganisaatioissa. Kolmannen sektorin korruptiosta on ylipäänsä vähän tietoa. Myönteisenä kehityssuuntana voidaan pitää kuitenkin sitä, että korruptioon on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota erottelematta sitä, mihin yhteiskunnan sektorin toimintaan se liittyy.

CORE AREAS OF CORRUPTION IN FINLAND IN THE 21ST CENTURY

Observations on regulation, hidden crime and crimes known to the police

Research setting

In general, corruption refers to the abuse of power and authority for personal gain. This report describes corruption in Finland in the 21st century, addressing bribery and other core areas of corruption.

The theoretical sections of the research describe ways to measure corruption, literature on the topic, as well as regulation material from Finland and abroad. The empirical sections deal with questionnaire survey data concerning hidden crime, as well as with crimes known to the police. An offence report analysis describes cases of criminal corruption in authority activities, business and political activities.

The research data is useful for the assessment of the definitions and statistical reporting of criminal corruption, the need for regular monitoring and other knowledge and research needs concerning corruption. The research expands the knowledge basis on corruption, and hence it can contribute to the better recognition and prevention of corruption.

Key findings

Dimensions of corruption

There is no national definition for corruption in the Finnish legislation or law-drafting documentation. Corruption is a broader concept than criminal corruption. Criminal acts of corruption vary from petty bribes to extensive abuse of power.

¹⁰⁹ Detective Chief Inspector Jenni Juslén works in a project dealing with the monitoring and exposing of criminal corruption at the Finnish National Bureau of Investigation. Vesa Muttilainen is a senior researcher of economic crime at the Police College of Finland.

Corruption crimes known to the police represent the visible part of corruption. However, most cases of corruption take place internally within organisations or even remain unknown in them. Abuse of power for personal gain is a phenomenon that penetrates the society as a whole: public offices, businesses and the third sector (political parties, organisations, etc.)

Corruption studies have been conducted in several fields of science, and the research has covered a diverse range of societal operators. Nevertheless, there are not many studies similar to this research that covers both hidden crime and cases known to the police, and also the key forms of corruption in different sectors of society.

Corruption in light of questionnaire surveys

International reference data on corruption is available from the 1990s on. It enables us to characterise the frequency of corruptive behaviour and hidden crime. This report features a detailed description of three repeated corruption surveys that have also involved Finland.

The Corruption Perceptions Index (CPI) of Transparency International outlines observations of accepting bribes in public offices or political activities. According to the data from 1995–2008, such corruption is rather rare in Finland on the international scale. However, Finland's ranking deteriorated in the latest report. Transparency International's BPI index (Bribe Payers' Index) does not include Finland yet.

Transparency International's Global Corruption Barometer (GCB) surveys citizens' perceptions on corruption in 2003–2009. In the 2009 barometer, only two percent of Finns declared that they had paid bribes during the previous year. This figure is in line with those of other western countries. In Finland, political parties and the business sector are seen as the areas most vulnerable for corruption. Political parties also top this list on the global and EU-wide scale.

In the Eurobarometer surveys conducted in the 21st century, Finland has been among the cleanest, i.e. least-corrupted countries as perceived by citizens. Finns believe that EU institutions entail clearly more corruption than the Finnish governance. Public domestic purchases, granting building permits and political activities are considered to be the areas most vulnerable for corruption. The police are seen as one of the least-corrupted institutions.

New domestic research data concerning corruption in Finland is being continuously generated in different fields of science. Recent examples of such research include questionnaire surveys on the ethics of public administration, corporate security and trust in the police.

Corruption regulation

Increased attention has been paid to preventing bribery and corruption in international co-operation between states over the past ten years. Finland has ratified all significant conventions in this field, and the scope of application of regulations concerning criminal bribery has expanded as a result of this development. Country evaluations of the Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) have generated important reference data for assessing the functionality of our system in practice.

The stipulations on bribery in Chapters 16, 30 and 40 of the Finnish Penal Code and the practice of their application are essential for reviewing the topic, but other chapters of the Penal Code also concern regulations pertaining to the matter. Actions belonging to the scope of criminal corruption are included in some cases of offence in public office, misuse of a position of trust, violation of business secrets, as well as fraud and embezzlement. A general feature in all regulations seems to be the objective to secure appropriate activities in public office, business or politics, or the trust experienced towards these activities.

Bribery and other forms of criminal corruption known to the police

Reviewing reports of offence is a way to make observations on reported criminal corruption and the progress of such cases from preliminary investigation to prosecution. Comparing observations from different countries with similar social structures can provide some indication of hidden crime.

Bribery, which is in the very core of corruption, has been reported at a pace of some ten cases per year since 2000. Other key forms of criminal corruption include breach of official secrecy and various forms of abuse of public office (approx. 50 reports/year), misuse of a position of trust (approx. 30 reports/year) and breach of business secrets (approx. 30 reports/year).

The majority of bribery cases reported in Finland are reported as offering a bribe in situations resembling so-called street corruption, i.e. the bribe is offered but not accepted. The crime statistics concerning bribery in business undertakings reflect the employers' control mechanisms and willingness to report rather than the actual amount of crime.

Private citizens are active in reporting suspected illegal activities of public authorities, but requests of preliminary investigation submitted by authorities are more likely to proceed in the criminal justice system. The non-financial nature of the gain pursued is a peculiar characteristic in the reported breaches of official secrecy.

Causing damage is part of the punishability of a misuse of a position of trust, but in the reported cases, the pursued or achieved gain was more strongly emphasised. The most common type of such cases is one where a person assigned with the management of the financial or legal affairs of another, misuses his/her position of trust by undertaking an act to which he/she has no right.

Breaches of business secrets are suspected in all sectors of business. The most likely suspect in such cases is a former male employee who is starting a new business.

Corruption and political activity

The systems of reporting election campaign funding and the bribery regulations of the Penal Code have been revised several times in conjunction with the ratification of international instruments, due to the control mechanisms implied by these conventions. Amendments to the Penal Code will continue in the near future, and increased transparency of political parties' campaign funding is being explored.

The preparation and implementation of decision-making in municipalities are governed by several, partly overlapping legal stipulations, of which the rules concerning impartiality are the most essential in the prevention of self-interest pursuits. According to the Local Government Act, municipalities must also have public regulations outlining their administrative responsibilities and decision-making procedures more specifically than the law.

Social networks have the capacity to strengthen society, but if extensive unethical activity exists within them, it corrodes the sense of justice as experienced in the society. "Old boy networks" are considered to be problematic in the Finnish society, because it is believed that they typically favour the network members on inadequate grounds. Such acts can be deemed as unethical or corrupt, depending on the definition of corruption.

Perceptions on exposure to corruption

The data on the corruption of public authorities, businesses and political activities in Finland contains little information on cases of practical corruption not detected by the police. Therefore, in this report, we addressed the matter by reviewing an extensive survey on corruption conducted in Sweden.

According to international ratings, Sweden is one of the cleanest countries in terms of corruption, as is Finland. In 2003, Sweden inaugu-

rated an anti-corruption prosecution unit that addresses hints and requests for investigation concerning acts of corruption.

The Swedish National Council for Crime Prevention, BRÅ, surveyed the cases handled by the new prosecution unit between 2003 and 2005. The survey presented twelve cases of typical corrupted activity in Sweden. The cases covered a wide variety of sectors and various forms of interaction in society.

Typical cases of corruption were related to such activities as marketing, sales and purchases, international procurement deals or interaction with guards or the police. There were also examples of using public funds for private purposes, utilising a well-known entrepreneur's position in order to arrange building rights and other permits, as well as excess compensation granted for a home service.

Conclusions and development suggestions

Traditionally, Finland has been an exemplary country in terms of low corruption. It is possible that this has led to a slightly naïve general perception on the extent of corruptive behaviour in society or the seriousness of criminal corruption.

A number of development trends that have aroused increased interest towards corruption and its prevention have emerged over the past few years. The Ministry of the Interior has assigned the Finnish National Bureau of Investigation to a project dealing with the monitoring of criminal corruption. The Ministry of Justice has set an extensive anti-corruption co-operation network. There has been active public discussion on election campaign funding and other suspected forms of corruption. Increased awareness is a prerequisite for the ability to pay attention to the various forms of corruption in society. This, in turn, serves the purpose of detecting crimes, as well as facilitates their investigation and prevention.

This report assesses the status of corruption in Finland extensively and from various perspectives, by way of gathering existing information, as well as by generating new information. The research allows us to make some conclusions and development suggestions concerning the cases of criminal corruption known to the police, corruptive behaviour that remains hidden, as well as the regulation of corruption and the problems therein.

When reviewing crimes reported to the police, it is difficult to unambiguously define cases featuring corruption. Such cases can be divided into three groups. Firstly, bribery as a whole is considered to be criminal corruption. Secondly, there are cases that fall outside the hard core of corruption but nevertheless entail corruptive activities, such as some cases of offence in public office, misuse of a position of trust, and violation of

business secrets. The third group consists of thousands of criminal cases of which only a small number is likely to be associated with corruption; fraud and embezzlement, for example, belong to this group.

This report contains a preliminary assessment of the frequency of crime featuring corruptive elements and the characteristics of such crimes with regard to the key types of offence. However, the exact number of such cases is not known at present, mainly due to the lack of a clear perception on the cases featuring corruption that remain outside the scope of bribery.

Regular monitoring of criminal corruption cases known to the police would be useful, because it would help form a precise, regularly updated impression of the amounts and contents of such crimes. Arranging such monitoring would require similar procedures as the monitoring of racist crime and hate crime, for example. Some cases of corruption could be directly detected on the basis of the type of offence (e.g. bribery), but some would need searching reports of offence with keywords. The mixed group of S reports submitted to the police may also include cases that entail corruptive activity.

There is some research into hidden corruption, but additional information would be needed. Research could be directed into the areas that are considered to be the most vulnerable for corruption according to questionnaire surveys. This would, for example, provide more specific information on whether the citizens' perceptions of the most vulnerable areas are based on myths or reality.

On the other hand, research concerning corruption within the key security authorities (the police, customs and frontier guard) should also not be overlooked, even though these institutions are not considered to be problematic in terms of corruption in Finland. After all, bribes are offered to these authorities on a regular basis. The most common type of bribery reported to the police was offering a bribe to a police, customs or frontier guard officer.

Further areas of hidden corruption worth researching include cases of internal abuse within public administration and businesses and the means to resolve such cases. This information would enable outlining typical cases of detected corruption in a manner similar to the extensive review done in Sweden. With regard to hidden crime, regular reports on paying bribes would be needed in Finland, because Finland is not included in Transparency International's Bribe Payers' Index. On the other hand, situations in which companies have faced bribe demands in Finland should also be addressed in more detail.

Thanks to international agreements, the Finnish legislation concerning corruption has been extended and specified since the 1990s. Many aspects of regulation function well, but particularly extensive public attention has been given to corruption and unethical conduct in political

activities lately. Shortcomings in legal stipulations governing election campaign funding have been recently amended, but the transparency of political parties' funding has not developed as efficiently. According to the citizens' perceptions, politics is one of the key areas of corruption in Finland.

From the investigation perspective, corruption is a problematic topic. The main reason for this is that an indeterminate part of corruption remains hidden within the structures of society. There is no clearly defined line between the right and wrong ways of influencing, or healthy and unhealthy lobbying practices. Further information on practices deployed within and between different sectors of society would be useful. This would require reviewing the practices per field of administration in the public sector and per industry in the private sector.

The detection of corruption cases is random, and the number of cases featuring corruptive conduct reported to the police, are only the tip of the iceberg. Due to the small number of cases investigated by the police, the experience and know-how of the characteristics and investigation of such cases is of occasional nature. Finding proof of corruption can be considered to be a challenging task in general. In practice, the threshold to initiate preliminary investigations into such cases may be high.

Corruption is not a new phenomenon. Bribery involving public authorities has traditionally formed the core of corruption. Gradually, the scope of discussion and legislation concerning corruption has expanded to cover the business sector, as well as politics. Third-sector organisations are not covered by separate regulation procedures; the bribery regulations concerning business activities are also applied to them. However, organisations may not be sufficiently aware of this. In general, we don't have very much information about corruption within the third sector. Nevertheless, it can be seen as a positive trend that increasing attention is being paid to corruption, regardless of the sector of society it involves.

LÄHTEET

- Andvig, Jens Chr. & Fjeldstad, Odd-Helge & Amundsen, Inge & Sissener, Tone & Søreide, Tina (2000). Research on Corruption. A Policy Oriented Survey. NORAD, Final report December 2000. Chr. Michelsen Institute (CMI) & Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).
- Anti-Corruption Topic, The World Bank. <http://www.worldbank.org/anticorruption>.
- Borg, Sami (2007). Suomalaisten luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin. Teoksessa Uskonto, arvot ja instituutiot. Tampereen yliopisto.
- Burger, Ethan S. (2007). Thinking about corruption. TraCCC Publications Georgetown University Law Center, Washington.
- COE (2007a). Evaluation Report on Finland on Incriminations (Greco Eval III Rep (2007) 2E Theme I, 7 December 2007). Council of Europe, Group of States against Corruption.
- COE (2007b). Evaluation Report on Finland on Transparency of Party Funding (Greco Eval III Rep (2007) 2E Theme II). Council of Europe, Group of States against Corruption.
- COE (2009). Evaluation Report on Sweden on Incriminations (Greco Eval III Rep (2008) 4E Theme I, 19 February 2009). Council of Europe, Group of States against Corruption.
- COE Resolution (97) 24. On the twenty guiding principles for the fight against corruption. Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers. Council of Europe, Committee of ministers.
- Corruption and democracy (2008). Political finances - conflict of interest - lobbying - justice. Strasbourg: Council of Europe Publishing, Octobus Programme.
- EKY (2006–2008). Pääkaupunkiseudun talousrikostutkiminnan tilannekuvia eri vuosilta. Etelä-Suomen poliisin lääninjohto, talousrikosten esikäsittely-yksikkö.
- EOA 876/2/05. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu Dno 876/2/05, 20.12.2007 tausta-aineistoinen.
- Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus (SopS 107/2002). European Treaty Series 173.
- Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen sopimus (SopS 64/2004). European Treaty Series 174.
- Euroopan unionin puitepäätös (2003/568/YOS) lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla. EYVL L 192, 31.7.2003.
- Euroopan unionin yhteinen toiminta lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla (98/742/YOS).

- Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirja (SopS 86–87/2002). EYVL C 313, 23.10.1996.
- Groop, Catharina (2008). Carrots and sticks: political institutions as incentive structures in a corrupt world. Åbo: Åbo Akademi.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2007). Kuntalaki – tausta ja tulkinat. Talentum.
- HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.
- HE 6/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.
- HE 46/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä ja sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, tehdyn yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi rikoslain muuttamisesta.
- HE 102/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi rikoslain 16 luvun 13 ja 20 §:n muuttamisesta.
- HE 8/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 30 luvun 13 §:n muuttamisesta.
- HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.
- Huberts, Leo & Lasthuizen, Karin & Peeters, Carel (2007). Measuring Corruption: Exploring the Iceberg. In C. Sampford, A. Shacklock, C. Connors & F. Galtung (2007). Measuring Corruption. Ashgate / Cornwall.
- Isaksson, Paavo (1997). Korruptio ja julkinen valta. Tampereen yliopisto, yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos 15/1997.
- Joutsen, Matti (1975). The potential for corruption. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos, julkaisuja 6/1975
- Kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva yleissopimus, ns. OECD-yleissopimus (SopS 14/1999).
- Kaufmann, Daniel & Kraay, Aart & Mastruzzi, Massimo (2007). Measuring Corruption: Myths and realities. World Bank, Findings 272, April 2007.
- Knack, S. (2006). Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of the Cross-Country Indicators. World Bank Policy Research Working Paper No. 3968, Washington D.C., US

- Korruption vastaisen toiminnan käsikirja (2002). Ulkoasianministeriö, kehitys yhteistyöosasto.
- Korruptionens struktur i Sverige (2007). ”Den korrupte upphandla- ren” och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk. Brå, Brottsförebyggande rådet, Rapport 2007:21.
- Korruptiotilannekuva 2008. Keskusrikospoliisi. RTP 9408/213/07. Hanke 490092.
- Korruptiotilannekuva 2009. Keskusrikospoliisi. RTP 9122/213/08. Hanke 490092.
- KPMG (2007a). Overseas Bribery and Corruption Survey. <http://www.giacentre.org/documents/KPMG.CORRUPTIONSURVEY2007.pdf>.
- KPMG (2007b). Profile of a Fraudster Survey 2007. [http://www.kpmg.co.uk/pubs/ProfileofaFraudsterSurvey\(web\).pdf](http://www.kpmg.co.uk/pubs/ProfileofaFraudsterSurvey(web).pdf)
- Kääriäinen, Juha & Lintonen, Tomi & Laitinen, Ahti & Pollock, Joycelyn (2008). Are self-report surveys a viable means for studying police misconducts? *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 9 (2), 86–96.
- Lahti, Raimo (1984). Korruptio oikeudellisena ja yhteiskunnallisena ilmiönä. Teoksessa *Lahjomat*. Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja nro 41, 7–28.
- Laitinen, Ahti (1989). Vallan rikokset: oikeussosiologinen tutkimus organisaatiorikollisuudesta ja sen yhteiskunnallisista edellytyksistä. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.
- Laitinen, Ahti (2004). Suomalainen poliisi ja korruptio. *Oikeus* 33 (1), 80–87.
- Lambsdorff, Johann Graf (1999). Corruption in Empirical Research – A Review. Internet Center for Corruption Research (ICCR) http://www.icgg.org/downloads/contribution05_lambsdorff.pdf
- Lambsdorff, Johann Graf (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory, Evidence, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lambsdorff Johann Graf (2008). *The Methodology of the Corruption Perceptions Index*. Transparency International (TI) and University of Passau, August 2008
- Larmour, Peter (2007). *A Short Introduction to Corruption and Anti Corruption*. CIES e-Working Paper No 37/2007.
- LaVM 10/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta (HE 77/2001 vp).

- Nicholls, Colin & Daniel, Tim & Polaine, Martin & Hatchard, John (2006). *Corruption and Misuse of Public Office*. USA: Cambridge University Press.
- OECD (2002). *Report on Application of the Convention and 1997 Recommendation, Finland Phase 2, May 2002*. Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs.
- Pihlajamäki, Antti (2008). *Yksityisen sektorin lahjonta*. Defensor Legis N:o 4/2008, 516–520.
- Poliisibarometri 2007 (2008). *Tekstiraportti. Poliisin ylijohdon julkaisusarja 4/2008*.
- PWC (2007). *Economic crime: people, culture and controls. The 4th biennial Global Economic Crime Survey*. Martin-Luther-University and PriceWaterhouseCoopers 2007.
- Rose-Ackerman, Susan (2007). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Salifu, Adam (2008). *Can corruption and economic crime be controlled in developing economies - and if so, is the cost worth it?* *Journal of Money Laundering Control* Vol. 11 No. 3/2008, 273–283.
- Salminen, Ari & Ikola-Norrbacka, Rinna (2009). *Kuullaanko meitä? Eettinen hallinto ja kansalaiset*. Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari & Viinamäki, Olli-Pekka & Ikola-Norrbacka, Rinna (2007). *The Control of Corruption in Finland*. *Administration and Public Management Review* 9/2007. Academy of Economic Studies, Bucharest.
- Sampford, Charles & Shacklock, Arthur & Connors, Carmel & Galtung, Fredrik (2007). *Measuring Corruption*. Ashgate / Cornwall.
- *Special Eurobarometer 291 / Wave 68.2 (2008)*. *The attitudes of Europeans towards corruption*. TNS Opinion & Social. European Commission 2008.
- Tapani, Jussi (2008). *Luottamusaseman väärinkäyttö*. Defensor Legis 4/2008, 453–471.
- *The Burden of Crime in the EU (2007)*. *Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005*. European Commission.
- TI CPI (1995–2008). Transparency International, *Corruption Perceptions Index*. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.
- TI BPI (1999–2008). Transparency International, *Bribe Payers' Index*. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.
- TI GCB (2003–2009). Transparency International, *Global Corruption Barometer*. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb.

- Tilastokeskus, oikeustilastot: “Syytetyt, tuomitut ja keskimääräiset rangaistukset”, <http://www.stat.fi>.
- UNDP (2008). A Users’ Guide to Measuring Corruption. UNDP Oslo Governance Centre.
- Valkama, Pekka & Kallio, Olavi & Kankaanpää, Jari (2008). Kuntatalouden kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, osa II. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissätiö.
- Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2007 (2008). Helsinki: Edita.
- Veracerto, Marcelo (2008). Corruption and Innovation. Federal Reserve Bank of Chicago, Research Department. Economic Perspectives, Vol. 32, No. 1, 2008
- Vian, T. (2008). Review of corruption in the health sector: theory, methods and interventions. Health Policy and Planning 23 (2), March 2008.
- Viljanen, Pekka (1990). Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Viljanen, Pekka (2006). Virkarikokset. Teoksessa Keskeiset rikokset (s. 733–799). Helsinki: Edita.
- Viljanen, Pekka (2008). Yritysten ja virkamiesten välinen kanssakäyminen rikoslain 16 ja 40 lukujen lahjusrikossäännösten kannalta – sallitun ja kielletyn välistä rajanvetoa erityisesti oikeuskäytännön valossa. Defensor Legis N:o 4 /2008, 500–515.
- Weill, Laurent (2009). Does corruption hamper bank lending? Macro and micro evidence. Helsinki: Bank of Finland, Institute for Economics in Transition. BOFIT, Discussion Papers 3/2009.
- Yleissopimus sellaisen lahjonnan torjunnasta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä (SopS 97–98/2005). EYVL C 195, 25.6.1997.
- YK:n korruption vastainen yleissopimus. SopS 58/2006.
- Yritysten rikosturvallisuus 2008 (2008). Riskit ja niiden hallinta. Keskuskauppakamari ja Helsingin seudun kauppakamari.

Internet-lähteitä:

- <http://www.coe.int>
- <http://www.fsd.uta.fi>
- <http://www.stat.fi>
- <http://www.transparency.org>
- <http://www.u4.no>
- <http://www.worldbank.org/anticorruption>
- <http://www.worldvaluessurvey.org>

LIITE 1

Keskeisimmät rikoslain säännökset, joihin raportissa viitataan

Vaalilahjonta: RL 14 luku 2 § (21.4.1995/578)

Joka 1) lupaa, tarjoaa tai antaa toiselle palkkion tai muun edun taivutukseen toisen äänestämään yleisissä vaaleissa tai yleisessä äänestyksessä tietyllä tavalla tai jättämään äänestämättä taikka 2) vaatii palkkion tai muun edun äänestämisestä tai äänestämättä jättämisestä yleisissä vaaleissa tai yleisessä äänestyksessä, on tuomittava vaalilahjonnasta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Lahjuksen antaminen: RL 16 luku 13 § (12.7.2002/604)

Joka virkamiehelle lupaa, tarjoaa tai antaa hänen toiminnastaan palvelussuhteessa hänelle tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan virkamiehen toimintaan palvelussuhteessa, on tuomittava lahjuksen antamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Lahjuksen antamisesta tuomitaan myös se, joka virkamiehen toiminnasta palvelussuhteessa lupaa, tarjoaa tai antaa 1 momentissa tarkoitetun lahjan tai edun toiselle.

Törkeä lahjuksen antaminen: RL 16 luku 14 § (24.7.1998/563)

Jos lahjuksen antamisessa 1) lahjalla tai edulla pyritään saamaan asianomainen toimimaan palvelussuhteessa velvollisuksiensa vastaisesti lahjojaa tai toista huomattavasti hyödyttäen tai toiselle tuntuvaa vahinkoa tai haittaa aiheuttaen tai 2) lahjan tai edun arvo on huomattava ja lahjuksen antaminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentehtyjä on tuomittava törkeästä lahjuksen antamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Lahjuksen antaminen kansanedustajalle: RL 16 luku 14 a § (12.7.2002/604)

Joka kansanedustajalle lupaa, tarjoaa tai antaa hänelle tai toiselle tarkoitetun lahjan tai muun oikeudettoman edun, jotta tämä edun vuoksi edustajantoimissaan menettelisi jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla, on tuomittava lahjuksen antamisesta kansanedustajalle sakkoon tai vankeuteen enintään neljäksi vuodeksi.

Kavallus: RL 28 luku 4 § (24.8.1990/769)

Joka anastaa hallussaan olevia varoja tai muuta irtainta omaisuutta, on tuomittava kavalluksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuo-

deksi kuudeksi kuukaudeksi. Kavalluksesta tuomitaan myös se, joka anastaa löytämiään tai erehdyksen kautta haltuunsa saamiaan varoja tai muuta irtainta omaisuutta. Kavalluksesta tuomitaan niin ikään se, joka saatuaan toimeksiannon perusteella tai muulla sellaisella tavalla haltuunsa varoja, joiden arvo hänen on tilitettävä toiselle, oikeudettomasti käyttämällä sanottuja tai niiden tilalle tulleita varoja taikka muulla sellaisella tavalla aiheuttaa tilitysvelvollisuuden täyttämättä jäämisen joko sovittuna tai muuten edellyttynä aikana.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun anastamisen yritys on rangaistava.

Yrityssalaisuuden rikkominen: RL 30 luku 5 § (24.8.1990/769)

Joka hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä tai toista vahingoittaakseen oikeudettomasti ilmaisee toiselle kuuluvan yrityssalaisuuden tai oikeudettomasti käyttää tällaista yrityssalaisuutta, jonka hän on saanut tietoonsa 1) ollessaan toisen palveluksessa, 2) toimiessaan yhteisön tai säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenenä, toimitusjohtajana, tilintarkastajana tai selvitysmiehenä taikka niihin rinnastettavassa tehtävässä, 3) suorittaessaan tehtävää toisen puolesta tai muuten luottamuksellisessa liikesuhteessa tai 4) yrityksen saneerausmenettelyn yhteydessä, on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, yrityssalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. (25.1.1993/54) Tämä pykälä ei koske tekoa, johon 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu on ryhtynyt kahden vuoden kulluttua palvelusaikansa päättymisestä. (31.1.2003/61) Yritys on rangaistava. (31.1.2003/61)

Yrityssalaisuuden väärinkäyttö: RL 30 luku 6 § (24.8.1990/769)

Joka oikeudettomasti 1) käyttää tässä laissa rangaistavaksi säädetyllä teolla tietoon saatua tai ilmaistua toiselle kuuluvaa yrityssalaisuutta elinkeinotoiminnassa taikka 2) hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä ilmaisee tällaisen salaisuuden, on tuomittava yrityssalaisuuden väärinkäytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Lahjominen elinkeinotoiminnassa: RL 30 luku 7 § (24.8.1990/769)

Joka 1) elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevalle, 2) elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenelle, toimitusjohtajalle, tilintarkastajalle tai selvitysmiehelle taikka 3) elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittavalle lupaa, tarjoaa tai antaa lahjottavalle itselleen taikka toiselle osoitetun oikeudettoman edun (lahjuksen) tarkoituksin saattaa lahjottava toimessaan tai tehtävässään suosimaan lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta taikka palkita lahjottava sellaisesta suosimisesta, on tuomittava lahjomisesta elinkeinotoiminnassa sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

***Lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa: RL 30 luku 8 §
(12.7.2002/604)***

Joka 1) elinkeinonharjoittajan palveluksessa ollessaan, 2) elinkeinonharjoittajana toimivan yhteisön tai elinkeinotoimintaa harjoittavan säätiön hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenenä, toimitusjohtajana, tilintarkastajana tai selvitysmiehenä taikka 3) elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittaessaan itselleen tai toiselle pyytää lahjuksen tai tekee muutoin aloitteen sellaisen saamiseksi, ottaa vastaan tai hyväksyy lahjuksen suosiakseen toimessaan tai tehtävässään lahjuksen antajaa tai jotakuta muuta taikka palkkioksi tällaisesta suosimisesta, on tuomittava lahjuksen ottamisesta elinkeinotoiminnassa sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Petos: RL 36 luku 1 § (24.8.1990/769)

Joka, hankkiakseen itselleen tai toiselle oikeudetonta taloudellista hyötyä taikka toista vahingoittaakseen, erehdyttämällä tai erehdystä hyväksi käyttämällä saa toisen tekemään tai jättämään tekemättä jotakin ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa erehtyneelle tai sille, jonka eduista tällä on ollut mahdollisuus määrätä, on tuomittava petoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Petoksesta tuomitaan myös se, joka 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa dataa syöttämällä, muuttamalla, tuhoamalla tai poistamalla taikka tietojärjestelmän toimintaan muuten puuttumalla saa aikaan tietojenkäsittelyn lopputuloksen vääristymisen ja siten aiheuttaa toiselle taloudellista vahinkoa. (13.6.2003/514)

Yritys on rangaistava.

Luottamusaseman väärinkäyttö: RL 36 luku 5 § (24.8.1990/769)

Jos se, jonka tehtävänä on hoitaa toisen taloudellisia tai oikeudellisia asioita, väärinkäyttää luottamusasemaansa 1) ryhtymällä sellaiseen toimeen, johon hänellä ei ole oikeutta, tai 2) jättämällä tehtävänsä kokonaan tai osaksi suorittamatta ja siten aiheuttaa vahinkoa sille, jonka asioita hänen tulee hoitaa, hänet on tuomittava luottamusaseman väärinkäytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Lahjuksen ottaminen: RL 40 luku 1 § (12.7.2002/604)

Jos virkamies toiminnastaan palvelussuhteessa itselleen tai toiselle 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi, 2) ottaa vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka 3) hyväksyy 2 kohdassa tarkoitettun lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies on tuomittava lahjuksen ottamisesta myös,

jos hän toiminnastaan palvelussuhteessa hyväksyy 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua lahjan tai muun edun antamisen toiselle taikka lupauksen tai tarjouksen siitä. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Törkeä lahjuksen ottaminen: RL 40 luku 2 § (12.7.2002/604)

Jos lahjuksen ottamisessa 1) virkamies asettaa lahjuksen toimintansa ehdoksi taikka toimii tai hänen tarkoituksenaan on toimia lahjan tai edun vuoksi palvelussuhteessaan velvollisuuksiensa vastaisesti lahjanantajaa tai toista huomattavasti hyödyttään tai toiselle tuntuva vahinkoa tai haittaa aiheuttaen taikka 2) lahjan tai edun arvo on huomattava ja lahjuksen ottaminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies on tuomittava törkeästä lahjuksen ottamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä lisäksi viralta pantavaksi.

Lahjusrikkomus: RL 40 luku 3 § (12.7.2002/604)

Jos virkamies itselleen tai toiselle 1) pyytää lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka tekee muutoin aloitteen sellaisen edun saamiseksi taikka 2) ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen, hänet on tuomittava, jollei tekoa ole rangaistava lahjuksen ottamisena tai törkeänä lahjuksen ottamisena, lahjusrikkomuksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Lahjuksen ottaminen kansanedustajana: RL 40 luku 4 § (12.7.2002/604)

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 lahjan tai muun oikeudettoman edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen ja lupaa toimia edun vuoksi edustajantoimessaan jonkin eduskunnassa käsiteltävänä olevan tai käsiteltäväksi tulevan asian päättämiseksi tietyllä tavalla, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta kansanedustajana sakkoon tai vankeuteen enintään neljäksi vuodeksi.

Virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen: RL 40 luku 5 § (12.7.2002/604)

Jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti 1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka 2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa hänet on tuomittava, jollei teosta muualla

säädettä ankarampaa rangaistusta, virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä.

Jos virkamies huolimattomuudesta syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Virka-aseman väärinkäyttäminen: RL 40 luku 7 § (12.7.2002/604)

Jos virkamies hankkiakseen itselleen tai toiselle hyötyä taikka aiheuttaakseen toiselle haittaa tai vahinkoa 1) rikkoo virkatoiminnassa noudatettavaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa osallistuessaan päätöksentekoon tai sen valmisteluun tai käyttäessään julkista valtaa muissa virkatehtävissään taikka 2) käyttää väärin asemaansa käsityksellään tai välittömässä valvonnassaan olevaan henkilöön nähden, hänet on tuomittava virka-aseman väärinkäyttämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä.

Törkeä virka-aseman väärinkäyttäminen: RL 40 luku 8 § (8.9.1989/792)

Jos virka-aseman väärinkäyttämisessä 1) tavoitellaan huomattavan suurta hyötyä tai 2) pyritään aiheuttamaan erityisen tuntuva haittaa tai vahinkoa tai 3) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti tai häikäilemättömästi ja virka-aseman väärinkäyttäminen on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, virkamies on tuomittava törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi sekä viralta pantavaksi.

Virkavelvollisuuden rikkominen: RL 40 luku 9 § (12.7.2002/604)

Jos virkamies virkaansa toimittaessaan tahallaan muulla kuin edellä tässä luvussa säädetyllä tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettavaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava virkavelvollisuuden rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos hän on syyllistynyt 1 momentissa mainittuun rikokseen rikkomalla jatkuvasti tai

olennaisesti virkavelvollisuutensa ja rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen: RL 40 luku 10 § (12.7.2002/604)

Jos virkamies virkaansa toimittaessaan huolimattomuudesta muulla kuin 5 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla rikkoo virkatoiminnassa noudatettavaan säännöksiin tai määräyksiin perustuvan virkavelvollisuutensa, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta varoitukseen tai sakkoon.

Sisäpiirintiedon väärinkäyttö: RL 51 luku 1 § (13.5.2005/300)

Joka hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta käyttää julkisen kaupankäynnin kohteena olevaan arvopaperiin liittyvää sisäpiirintietoa hyväksi

1) luovuttamalla tai hankkimalla sellaisen arvopaperin omaan tai toisen lukuun, tai

2) neuvomalla suoraan tai välillisesti toista sellaista arvopaperia koskevassa kaupassa, on tuomittava sisäpiirintiedon väärinkäytöstä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Sisäpiirintiedon väärinkäytöstä tuomitaan myös henkilö, joka 1 momentissa tarkoitetulla tavalla käyttää monenkeskisen kaupankäynnin kohteena olevaan arvopaperiin liittyvää sisäpiirintietoa hyväksi tällaisessa kaupankäynnissä. (26.10.2007/935)

Tahallisen rikoksen yritys on rangaistava.

Törkeä sisäpiirintiedon väärinkäyttö: RL 51 luku 2 § (1.4.1999/475)

Jos tahallisessa sisäpiirintiedon väärinkäytössä

1) tavoitellaan erityisen suurta hyötyä tai huomattavaa henkilökohtaista etua,

2) rikoksentehtäjä käyttää rikoksen tekemisessä hyväksi erityisen vastuullista asemaansa arvopaperikeskuksen, selvitysyhteisön, arvopaperinvälittäjän, arvopaperipörssin, optioyhteisön tai arvopaperin liikkeeseenlaskijan tai sen kanssa samaan konserniin kuuluvan yhteisön palveluksessa tai edustajana taikka niiden antamassa tehtävässä tai

3) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti

ja sisäpiirintiedon väärinkäyttö on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentehtäjä on tuomittava törkeästi sisäpiirintiedon väärinkäytöstä vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.

LIITE 2

Raportin kuvioiden lukuja

Kuvio 4 Viranomaistoiminnassa ja poliittisessä toiminnassa havaittua lahjusten vastaanottamista mittaavan indeksin (Corruption Perceptions Index, CPI) perusteella kymmenen parasta ja huonointa maata vuonna 2008

10 PARASTA	indeksi	10 HUONOINTA	indeksi
Ruotsi	9,3	Somalia	1,0
Uusi-Seelanti	9,3	Irak	1,3
Tanska	9,3	Myanmar	1,3
Singapore	9,2	Haiti	1,4
Sveitsi	9,0	Afganistan	1,5
Suomi	9,0	Tsad	1,6
Alankomaat	8,9	Guinea	1,6
Islanti	8,9	Sudan	1,6
Kanada	8,7	Kongo	1,7
Australia	8,7	Päiväntasaajan Guinea	1,7

Kuvio 5 Viranomaistoiminnassa ja poliittisessä toiminnassa havaittua lahjusten vastaanottamista mittaavan indeksin (Corruption Perceptions Index , CPI) arvo Suomessa (vasen asteikko) ja Suomen sijoitus kansainvälisessä vertailussa (oikea asteikko) 1995–2008

	indeksiluku	sijoitus
1995	9,1	4
1996	9,1	4
1997	9,5	2
1998	9,6	2
1999	9,8	2
2000	10,0	1
2001	9,9	1
2002	9,7	1
2003	9,7	1
2004	9,7	1
2005	9,6	2
2006	9,6	1
2007	9,4	1
2008	9,0	5

Kuvio 6 Kansainvälisten suuryritysten alttiutta lahjusten maksamiseen kuvaava indeksi (Bribe Payers' Index, BPI) eri maissa vuonna 2008

	indeksi
Venäjä	5,9
Kiina	6,5
Meksiko	6,6
Intia	6,8
Brasilia	7,4
Italia	7,4
Etelä-Afrikka	7,5
Etelä-Korea	7,5
Taiwan	7,5
Hong Kong	7,6
Espanja	7,9
Ranska	8,1
Singapore	8,1
Yhdysvallat	8,1
Australia	8,5
Saksa	8,6
Japani	8,6
Iso-Britannia	8,6
Alankomaat	8,7
Sveitsi	8,7
Belgia	8,8
Kanada	8,8

Kuvio 7 Arvio korruption kehityksestä seuraavien kolmen vuoden aikana eri alueilla vuoden 2007 korruptiobarometrin (Global Corruption Barometer, GCB) mukaan. Osuus vastaajista, %

	vähenee	pysyy samana	lisääntyy
Koko aineisto	20	26	54
EU+	18	24	58
Suomi	4	53	43

Kuvio 8 Eurobarometri-kyselyn vastaajan mielipide väitteestä ”korrup-
tio on suuri ongelma maassamme” vuonna 2007. Osuus vas-
taajista, %

	ei tietoa	samaa mieltä	eri mieltä
Kreikka	0	97	3
Unkari	1	95	4
Portugali	2	95	3
Romania	3	95	2
Bulgaria	5	92	3
Kypros	5	90	5
Slovenia	2	89	9
Slovakia	2	88	10
Tseki	1	86	13
Liettua	2	85	13
Italia	2	84	14
Malta	7	84	9
Espanja	5	83	12
Latvia	3	82	15
Irlanti	6	79	15
Puola	2	79	19
Viro	5	78	17
EU-27	4	75	21
Saksa	3	75	22
Belgia	2	71	27
Ranska	3	65	32
Iso-Britannia	7	65	28
Luxemburg	7	58	35
Itävalta	9	47	44
Alankomaat	3	44	53
Ruotsi	5	44	51
Suomi	2	25	73
Tanska	3	22	75

Kuvio 9 Eurobarometri-kyselyn vastaajan mielipide korruptiosta oman maan paikallisen, alueellisen ja kansallisen tason instituutioissa sekä EU-instituutioissa vuonna 2007. Korruptioon esiintymiseen uskovien vastaajien osuus, %

	paikallinen	alueellinen	kansallinen	eurooppalainen
EU-27	75	73	77	66
Suomi	33	30	36	66

Kuvio 10 Eurobarometri-kyselyn vastaajan mielipide korruptiosta oman maan viranomaisissa vuonna 2007. Korruption esiintymiseen uskovien vastaajien osuus, %

	EU-27	Suomi
koulutus, julkinen sektori	13	2
terveydenhuolto, julkinen sektori	26	4
poliisi	31	7
oikeuslaitos	27	8
terveystarkastus	32	10
tulli	30	11
elinkeinoluvat	29	12
politiikka, alueellinen	37	16
ei mikään tahon	5	22
politiikka, paikallinen	37	23
politiikka, kansallinen	46	27
rakennusluvut	42	28
julkiset hankinnat	43	29

Kuvio 11 Poliisin tietoon tulleet lahjusrikokset ja niiden selvittäminen 2002–2008.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	yhteensä
Ilmoitettu rikos	15	14	17	37	24	20	26	153
Selvitetty rikos	7	12	12	27	38	22	10	128
Ilmoitettu juttu	9	11	11	11	11	11	7	71
Selvitetty juttu	4	9	8	11	12	9	3	56
Avoin juttu	..	..	..	6	3	6	7	22

Kuvio 12 Poliisiin tietoon tulleet rikokset virkasalaisuuden rikkomisesta ja virka-aseman väärinkäyttämistä (ml. törkeä tekemuoto) ja niiden selvittäminen 2002–2008.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	yhteensä
Ilmoitettu rikos	75	79	92	82	85	80	74	567
Selvitetty rikos	67	73	57	86	70	68	37	458
Ilmoitettu juttu	56	51	65	51	59	56	54	392
Selvitetty juttu	36	31	38	55	47	43	25	275
Avoin juttu	..	..	..	58	50	46	52	206

Kuvio 13 Poliisiin tietoon tulleet rikokset luottamusaseman väärinkäytöstä ja niiden selvittäminen 2002–2008

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	yhteensä
Ilmoitettu rikos	43	51	62	43	43	55	61	358
Selvitetty rikos	43	38	50	66	55	72	50	374
Ilmoitettu juttu	23	24	26	18	21	40	39	191
Selvitetty juttu	18	21	14	20	19	30	28	150
Avoin juttu	..	..	..	26	22	20	31	99

Kuvio 14 Poliisiin tietoon tulleet rikokset yrityssalaisuuden väärinkäytöstä ja rikkomisesta (ml. rikkomisen yritys) ja niiden selvittäminen 2002–2008.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	yhteensä
Ilmoitettu rikos	26	32	40	47	42	45	49	281
Selvitetty rikos	18	15	26	34	29	39	31	192
Ilmoitettu juttu	18	20	31	26	28	33	42	198
Selvitetty juttu	11	8	15	21	18	19	22	114
Avoin juttu	..	..	..	31	39	42	47	159

Erkki Hämäläinen: Eurooppalaistuva lainvalvonta. Euroopan unionin järjestäytyneen rikollisuuden torjuntapolitiikan toteutuminen Suomessa. 35/2009. 23,00 €

Terhi Hakamo, Kirsi Jauhiainen, Anne Alvesalo ja Erja Virta: Talousrikokset rikosprosessissa. 33/2009. 33,00 €

Outi Roivainen ja Elina Ruuskanen: Laki ja järjestys? Poliisien ja kaupunkilaisten näkemyksiä järjestyslaista sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvonnasta. 32/2008. 38,00 €

Anna Vanhala: Piiri pieni pyörii. Poliisipäälliköiden ammatti-identiteetti ja työelämäkerrat. 31/2007. 29,00 €

Anna-Liisa Heusala, Anja Lohiniva ja Antti Malmi: Samalla puolella - eri puolilla rajaa. Rajaturvallisuuden edistäminen Suomen ja Venäjän viranomaisyhteistyönä. 30/2008. 43,00 €

Kari Saari: Poliisi ja joukkojenhallintatoiminta Suomessa. Joukkotilanteet ja niihin liittyvä poliisitoiminta suomalaisten poliisien näkökulmasta tarkasteltuna. 29/2007. 32,00 €

Marko Viitanen: Poliisin rikokset. Tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta. 28/2007. 65,00 €

Terhi Hakamo ja Anna Vanhala: Poliisipäälliköt. Tutkimus paikallispoliisin johtamisesta. 27/2007. 29,00 €

Tanja Noponen: "Ei muuta paikkaa". Tutkimus poliisin päihtymysuojan kanta-asiakkaista. 26/2006. 16,00 €

Johan Bäckman: Itämafia. Uhkakuvapolitiikka, rikosilmiöt ja kulttuuriset merkitykset. 25/2006. 26,00 €

Marja-Liisa Laapio: Poliisi ja perheväkivalta. Tapaustutkimus poliisin toimintakulttuurista ja viranomaisverkostosta. 24/2005. 20,00 €

Mari Kalliala: Poliitikkaa toisaalla. Poliittinen liike ja laiton toiminta. 23/2005. 18,00 €

Poliisiammattikorkeakoulun oppikirjat, ISSN 1455-8270

Kimmo K. Kiiski: Poliisin rooli kuolemansyöntutkinnassa. 18/2009.
20,00€

Johan Boucht ja Dan Frände: Suomen rikosoikeus. Rikosoikeuden
yleisten oppien perusteet. Suomentanut Markus Wahlberg.
17/2008. 20,00 €

Reima Kukkonen: Keinotekoisista varallisuusjärjestelyistä ulosotossa
ja velallisen rikoksissa 16/2007. 27,00€

Risto Honkonen & Nora Senvall: Poliisin johtamista kehittämässä.
15/2007. 39,00 €

Arto Hankilanoja: Työturvallisuus ja vastuun kohdentuminen poliisi-
hallinnossa. 10/2003. 2., Uudistettu painos 2007. 16,00 €

Janne Häyrynen ja Tero Kurenmaa: Arvopaperimarkkinarikokset.
14/2006. 25,00 €

Anne Alvesalo & Ari-Matti Nuutila: Rangaistava työn turvattomuus.
13/2006. 21,00 €

Anne Jokinen: Rikos jää tekijän mieleen. Muistijälkitesti rikostutkinta-
menetelmänä. 12/2005. 20,00 €

Nina Pelkonen: Kriisin ABC. Käsikirja poliisin käyttöön. 11/2005. 10,80 €

Kimmo Himberg: Tekninen rikostutkinta. Johdatus forensiseen tie-
teeseen. 9/2002. 12,96 €

Marketta Vesisenaho: Poliisialan sanasto. Suomi-ruotsi-englanti.
8/2002. 10,80 €

Urpo Sarala: Poliisitoimen kehittämisen johtaminen. 7/2001. 16,35 €

Erkki Ellonen et al.: Etiikka ja poliisin työ. 6/2000. 14,54 €

Laura Ervo: Esitutkinnan optimaalisuus. Oikeudellisessa viitekehyyk-
sessä. 5/2000. 9,17 €

Poliisiammattikorkeakoulun raportteja, ISSN 1797-5743

Anja Lohiniva ja Vesa Muttilainen: Vakuutusala petosten kohteena. Vakuutusyhtiöissä ja poliisissa tehtyihin haastatteluihin sekä tilasto- ja rekisteritietoihin perustuva tutkimus. 81/2009. 8,00 €

Tuula Kekki: Taparikollisuus, huumeet ja rikoskierre. 80/2009. 12,00 €

Jussi Leppälä: Tulliselvitysrikos. Lainsäädäntöehdotuksen arviointia. 79/2009. 12,00 €.

Kari Laitinen ja Milla Lumio: Terroristin synty ja terrorismin torjunta – Näkökulmia väkivaltaiseen radikalisoitumiseen. 78/2009. 16,00 €.

Vesa Huotari: Seksuaalinen häirintä poliisin perustutkintokoulutuksen aikana. 77/2009. Verkkojulkaisu.

Tuula Kekki: Huumeet ja rikostorjunta – Poliisien käsitykset huumerikollisuuden ja poliisitoiminnan muutoksista. 76/2009. 11,00 €.

Sanna-Mari Humppi: Poliisin tietoon tullut lapsiin ja nuoriin kohdistuva väkivalta. 75/2008. 14,00 €.

Heikki Koskimaa: Poliisia pakenevien ajoneuvojen seuraaminen Suomessa 2007. 74/2009. Verkkojulkaisu

Laura Peutere: Rasistisia piirteitä sisältävät rikosepäilyt rikosproses-
sissa – Tapaustutkimus Helsingistä 2006. 73/2008. 8,00 €

Mikko Joronen: Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2007. 72/2008. 15,00 €

Noora Ellonen, Juha Kääriäinen, Venla Salmi ja Heikki Sariola: Lasten ja nuorten väkivaltakokemukset. Tutkimus peruskoulun 6. ja 9. luokan oppilaiden kokemasta väkivallasta. 71/2008. 23,00 €

Anja Lohiniva: "Mistä se oikea partneri löytyy?" Selvitys suomalaisvenäläisestä viranomaisyhteistyöstä talousrikosten torjunnassa ja tutkinnassa – Suomen keskusrikospoliisin näkökulma. 70/2008. Verkkojulkaisu.

Verkkojulkaisut osoitteessa www.polamk.fi